BETTER PENSIONS FOR HOMEMAKERS

A Report by the
National Council of Welfare

May 1984

Government of Canada
Gouvernement du Canada

National Council of Welfare
Conseil national du Bien-être social

Copies of this publication may be obtained from:
National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9

Également disponible en français sous le titre:
De meilleures pensions pour les personnes au foyer

© Minister of Supply and Services Canada 1984
Cat. No.H68-14/1984-E
ISBN 0-662-13299-8

FOREWORD

Pension reform is a complicated subject, even for the specialist. Canada's retirement income system is comprised of three major levels and, within each level, several elements - a foundation of federal and provincial income security programs; a second tier of public pension plans (the Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan); and a third layer of private pension plans of varying design , Registered Retirement Savings Plans, and special tax provisions that encourage saving for retirement and lower taxes for the elderly. Most people have only a vague idea of how this complex system operates, let alone understand what is wrong with it and what can be done to set it right. Yet the outcome of the pension reform process will touch every Canadian who pays taxes, contributes to pension or savings plans, and reaches the age of retirement.

The National Council of Welfare has prepared a series of studies on the aged and the retirement income system. The reports are intended to provide the basic facts which the ordinary Canadian needs to understand and participate in the pension debate.

Financing the Canada Pension Plan explains how the Canada Pension Plan is financed and the use of surplus funds to provide loans to the provinces. It examines future demands on the CPP and proposes a move to pay-go funding and a gradual increase in contribution rates. Sixty-Five and Older looks at the past and future growth of Canada's aged population and charts trends in poverty and income statistics; the report also discusses shelter costs, subsidies and services, and the impact of income security programs for the aged.

The report that follows, Better Pensions for Homemakers, criticizes and offers an alternative to the proposal for a homemaker pension from the Canada and Quebec Pension Plans. A companion report, Pension Reform, reviews the three major routes to pension reform; discusses the package of pension proposals contained in the February 1984 federal Budget; and offers the National Council of Welfare's recommendations for long-term reform of the retirement income system. A Pension Primer is a layman's guide to Canada's retirement income system. It explains how that complex system operates and reveals its strengths and weaknesses.

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE HOMEMAKER PENSION PROPOSAL	3
Homemakers and the Retirement Income System	3
The Task Force Proposal for a Homemaker Pension	5
The Case for a Homemaker Pension	8
THE CASE AGAINST A HOMEMAKER PENSION - AND FOR A MORE POWERFUL C/QPP	10
What is a Pension?	10
Who is a Homemaker?	12
Who Will Benefit?	15
Earnings Replacement	19
Women in the Paid Labor Force	22
Single Parents	24
Married versus Divorced/Widowed Homemakers	26
Homemakers with Housekeepers	26
Surviving Spouses	27
Paying for Better Pensions	28
The Dependency Argument	30
The Adequacy of Pension Reform	31
CONCLUSION	44

INTRODUCTION

Sixty percent of elderly single women in this country are poor. Most of these low-income pensioners are widows who spent a large part or all of their lives doing unpaid work in the home. Even if her husband is still alive, many an elderly homemaker has to get by on a substantially lower income than the couple had before retirement.

There is no question that homemakers need better retirement income. There is a question, however, about how best to provide it. Opinion is sharply divided on this issue.

A number of women's groups - prominent among them the National Action Committee on the Status of Women, a lobby representing 250 member organizations from across Canada - argue that the Canada and Quebec Pension Plans should provide a special pension for homemakers.[1] The Canada Pension Plan Advisory Committee also recommended a homemaker pension in a majority report issued in March of 1983.[2] The Parliamentary Task Force on Pension Reform included a detailed proposal for a CPP homemaker pension in its December 1983 report.[3]

On the other hand, the Chairperson and two other members of the Canada Pension Plan Advisory Committee dissented from their colleages and argued against a special homemaker pension, as did one of the members of the Parliamentary Task Force on Pension Reform. The federal government's Green Paper on pension reform, released in December of 1982, opposed the idea of a homemaker pension.[4] Other key actors in pension reform - organized labor, the business community, and the government of Ontario - are not in favor of a special pension for homemakers.[5] Several women's organizations, including the Vancouver Status of Women, the Saskatchewan Coalition for Women's Pensions, the Saskatchewan Action Committee on the Status of Women, the Manitoba Advisory Council on the Status of Women and the Manitoba Action Committee on the Status of Women, do not advocate a homemaker pension for the Canada/Quebec Pension Plan. Neither do major social welfare organizations such as the Social Planning Council of Winnipeg, the National Anti-Poverty Organization and the Social Planning Council of Metropolitan Toronto.[6]

Ottawa's 'Action Plan for Pension Reform', announced in the February 1984 Budget, was neutral on the idea of a special pension for homemakers,

preferring to place it on the agenda of potential changes to the Canada and Quebec Pension Plans to be discussed with the provinces. The debate, then, is still on.

One thing should be made clear from the start: **Those who oppose a special homemaker pension do not oppose better pensions for homemakers.** What they object to is the means by which this end would be attained. They believe that the homemaker pension is a seriously flawed and inequitable proposal. They also believe there is a better way of improving homemakers' retirement income. The National Council of Welfare offers such an alternative in this report.

Whether their position on the issue is yes, no, or indifferent, most Canadians have only a vague notion of what a homemaker pension is, how it would operate, and whom it would benefit. This paper attempts to answer these questions.

THE HOMEMAKER PENSION PROPOSAL

Although several homemaker pension schemes have been suggested in recent years, we focus on the recommendation of the Parliamentary Task Force on Pension Reform. Their detailed proposal sought to overcome the weaknesses of earlier designs and has been endorsed by homemaker pension advocates. Before we examine the Task Force homemaker pension, however, we must briefly review the position of homemakers in the existing pension system.

Homemakers and the Retirement Income System

Canada has a three-level retirement income system. The foundation is provided by federal income security programs - the Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance - and various income supplements for the elderly offerred by six of the ten provinces and by the territories. The Canada and Quebec Pension Plans, which cover every Canadian in the paid labor force, constitute the second tier. The third level is comprised of employer-sponsored private pension plans and personal retirement savings plans, as well as tax concessions which reward contributors to such plans and reduce income taxes paid by the aged.

Women who work in the home ('homemakers'), and other Canadians who have no earnings, are for the most part excluded from the second and third levels of the retirement income system. They cannot join an employer-sponsored private pension plan because they do not have an employer who pays them wages. While a homemaker is allowed to take out a Registered Retirement Savings Plan in her own name, her husband (the earner) makes the contributions on her behalf. In any case, RRSP membership is confined to an affluent minority of Canadians (most of them men) who can afford to put money aside for their retirement, especially since the government rewards their thrift by providing generous income tax deductions.

Every man and woman who receives earnings from employment - whether an employee or self-employed - contributes to the Canada or Quebec Pension Plan and so builds up pension credits on which his or her retirement pension will be based; employers must match their employees' contributions. However homemakers' work is unpaid, and so they cannot participate in the Canada or Quebec Pension Plan as workers. Homemakers' exclusion from the C/QPP shows up in the statistics, which indicate that 91 percent of men and 63 percent of women aged 20-64 contributed to the CPP in 1981. The gap between the sexes is even wider among older Canadians; 82 percent of men aged 50-64 participate in the CPP, as opposed to only 42 percent of women in that age category. Many women in this older age group have spent most or all of their working life as homemakers.

Homemakers do benefit from private pension plans and the Canada/Quebec Pension Plan, but as dependents rather than participants. If her spouse has a private pension plan (unfortunately most do not), a homemaker shares in his retirement benefit in the same way that she shared his earnings before retirement, though she does not have a private pension of her own. If her spouse dies, she may receive a survivor benefit, though then again she may not because many private pension plans do not provide survivor benefits.

Homemakers are eligible for Canada/Quebec Pension Plan survivor and death benefits if their spouse dies and, if the marriage breaks up, half the C/QPP credits accumulated during the course of the marriage. They can drop years spent caring for children under seven from the calculation of the lifetime earnings on which their C/QPP retirement pension is based, provided of course they worked in the paid labor force at some point in their career. However they cannot look forward to a C/QPP pension of their own in recognition of their unpaid work as homemakers.

Homemakers receive Old Age Security benefits when they reach 65 and are eligible for the income-tested Spouse's Allowance at 60 and the Guaranteed Income Supplement at 65. Despite improvements in benefits paid by these programs (especially the Guaranteed Income Supplement, which has been raised

several times since it began in 1966), federal and provincial income security benefits still do not guarantee an adequate income for the single elderly, many of whom are widowed homemakers. Few homemakers can count on substantial survivor benefits from private pensions and the C/QPP, or much retirement income from RRSPs and other savings. As a result, many homemakers end up poor in their old age; at last count (1982), six in ten unattached women 65 and over - most of them widows - lived below the poverty line.

The logical step, then, would seem to be to extend the Canada/Quebec Pension Plan to cover homemakers as workers.

The Task Force Proposal for a Homemaker Pension[7]

Before we review the Parliamentary Task Force proposal for a homemaker pension, we must briefly remind readers of how the Canada/Quebec Pension Plan operates.

Everyone in the paid labor force belongs to either the Canada Pension Plan or the Quebec Pension Plan. Employees must contribute 1.8 percent of their earnings between what is known as the 'year's basic exemption' or YBE ($2,000 in 1984) and the 'year's maximum pensionable earnings' or YMPE ($20,800); their employers match this amount. The self-employed pay 3.6 percent of their contributory earnings. The maximum contribution for 1984 is $338 for an employee and $677 for someone who is self-employed.

The C/QPP retirement benefit is calculated as 25 percent of average lifetime pensionable earnings. The maximum retirement pension - $387.50 this year - is 25 percent of the average of maximum pensionable earnings for the current and the two previous years. The February 1984 budget proposed that the year's maximum pensionable earnings be increased to the level of the average industrial wage by 1987; if the YMPE already equalled the average industrial wage ($22,800), the maximum CPP retirement benefit would be $450 a month.

The first question that the homemaker pension must address is who is a homemaker. The Task Force proposal defines homemakers as "those who, in any

year, work only or mainly in the home to care for a spouse, a child under 18, or a dependent and infirm adult relative living in the home".[8] Usually, but not always, the homemaker is a woman.

Homemakers are not paid for their work, so the next problem is to figure out what level of earnings they would be assumed to get in return for their services, and upon which their pension contributions and benefits would be based. The Task Force proposal assumes that a homemaker with no labor force earnings has half the year's maximum pensionable earnings ($10,400 in 1984). She would accumulate homemaker pension credits based on this level of deemed earnings for each year she worked as an unpaid homemaker. If the Task Force proposal were already fully implemented, an elderly woman who spent her whole career as a homemaker would receive the same retirement pension as a paid worker who earned half the YMPE ($10,400 in 1984) - $194 a month, which is half the maximum retirement benefit from the C/QPP.

However the Task Force proposal is not restricted to full-time homemakers. Homemakers who work in the paid labor force but earn less than half the year's maximum pensionable earnings (i.e., under $10,400 in 1984) would have their regular C/QPP pension credit 'topped up' to bring it to half the YMPE. Thus their regular retirement pension and homemaker pension top-up would total $194 a month, the same as for a homemaker with no earnings.

However those who earn more than half the year's maximum pensionable earnings (i.e., over $10,400 in 1984) would not be eligible for a homemaker pension. Their C/QPP retirement pension would be larger than the homemaker pension because they earned more than the deemed earnings level on which the homemaker pension is based. For example, a woman who earned on average three-quarters of the YMPE ($15,600 in 1984) would receive a C/QPP retirement pension of $291 a month, compared to $194 for a homemaker with no earnings.

Families that got the homemaker pension would pay for it through extra C/QPP contributions. They would pay both the employer's and employee's share, which under the Task Force proposal would come to 3.9 percent of the accrued

homemaker pension (more precisely, 3.9 percent of the difference between $10,400 and the year's basic exemption of $2,000). This rate would work out to a contribution of $328 in 1984, over and above the regular C/QPP contributions on behalf of family members in the paid labor force.

Families in which the non-homemaker spouse earned more than half the YMPE ($10,400 or more) would pay the full 3.9 percent contribution for their homemaker pension. If the spouse with the higher earnings made between half the YMPE and the full YMPE (from $10,400 to $20,800), the couple would pay a fraction of the full contribution rate. For example, if the non-homemaker spouse earned three-quarters of the YMPE ($15,600), the family would pay half the full homemaker pension contribution - $164 in 1984. Single parents, adults caring for dependent and infirm adult relatives living in the home, and couples where neither spouse earned above half the YMPE would be exempt from homemaker pension contributions.

Once the Canada/Quebec Pension Plan is 'mature' - i.e., when the year's maximum pensionable earnings reaches the average industrial wage (the figures are $20,800 and $22,800 this year, respectively) - then the homemaker pension will be based on what amounts to half the average wage ($11,400 instead of $10,400). The federal government has proposed that the YMPE be increased to the average wage by 1987. Since the term 'year's maximum pensionable earnings' (YMPE) is unfamiliar to most readers, in the rest of the report we will replace it with 'average industrial wage' (or 'average earnings', for short) and assume the C/QPP is already mature.[9]

The Task Force report made another recommendation which, though not part of the homemaker pension proposal, is important and will come up later in our discussion. The Task Force endorsed the Green Paper's proposal that C/QPP pension credits earned during the course of a marriage be divided equally between spouses when the younger spouse turns 65 or when either spouse dies; the Task Force also recommended that credit-splitting upon marriage breakdown be automatic rather than upon application, as is now the case. The federal government also has accepted the general credit-splitting proposal and plans to amend the Canada Pension Plan accordingly after obtaining provincial approval.

The Case for a Homemaker Pension

Supporters of a C/QPP homemaker pension claim that this reform would give homemakers a retirement pension in their own right and would reduce their financial dependence on their spouse. A homemaker pension would improve homemakers' retirement income, especially those with little money other than Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement. The homemaker pension designed by the Task Force would provide subsidized pensions to homemakers who are single parents - a rapidly growing group, given the rising rate of marriage breakdown and increasing number of unwed mothers - to homemakers who work in the paid labor force but earn less than half the average industrial wage, and to full-time homemakers whose spouse makes less than average earnings.

Under the Task Force proposals, an elderly widowed spouse would receive a C/QPP survivor benefit of 30 percent of the deceased contributor's retirement pension after credit-splitting. She (or he) also would get half the couple's C/QPP retirement benefits (which include the homemaker pension) thanks to the credit-splitting proposal. All in all, an elderly survivor would end up with 65 percent of the couple's C/QPP retirement benefits (30 percent of half, plus another half).

Task Force supporters see this approach as more equitable than the federal Green Paper's recommended combination of credit-splitting, a more generous survivor benefit (60 percent of the deceased spouse's retirement pension after credit-splitting) and no homemaker pension, which would result in a widow's receiving 80 percent of the C/QPP benefits coming into the household before the spouse's death (60 percent of half, plus half). Survivor benefits, like retirement pensions, are based on earnings and so pay higher amounts to widows whose husbands had higher earnings. Yet single and divorced C/QPP contributors (many of them lower-income women) help pay for survivor benefits, even though they cannot receive them. By contrast, the Task Force approach advocates smaller survivor benefits coupled with a homemaker pension; the latter would be paid for directly by the families which received it.

The key rationale for extending the Canada/Quebec Pension Plan to homemakers is to recognize the work they perform. In the words of the Parliamentary Task Force: "women who run a household - care for children, husbands and other relatives - do work that has real economic value. The work of homemakers has been ignored for too long; they deserve pensions in their own right".[10]

Advocates of a homemaker pension argue that homemakers "do real work for which there exists fully paid and pensioned counterparts in the labor market".[11] They point to studies which claim that homemakers put in an average 50 hour work week, ranging from 40 hours for childless homemakers to 61 hours for those caring for four to six children. Not only do homemakers work longer hours than employees in the paid labor force, according to this line of reasoning, but they also are denied the normal work-related benefits such as statutory holidays, vacations, and a pension - not to mention wages.

THE CASE AGAINST A HOMEMAKER PENSION - AND FOR A MORE POWERFUL CANADA/QUEBEC PENSION PLAN

Responsible criticism should offer a better alternative. In reviewing the major criticisms of the homemaker pension, we have found it useful to contrast the Task Force proposals with our own recommendations for pension reform. The National Council of Welfare's key proposal is a 50 percent increase in the earnings-replacement capacity of the Canada/Quebec Pension Plan, to replace 37.5 percent (rather than the existing 25 percent) of earnings up to the average industrial wage.

What Is a Pension?

Canadians use the term 'pension' in several ways, each corresponding to a different part of the retirement income system. We must get these meanings straight in order to understand some of the main arguments against the homemaker pension proposal.

The Old Age Security program, popularly known as 'the old age pension', is the foundation of Canada's retirement income system. Old Age Security is a universal, flat-rate income security benefit: Everyone aged 65 and older gets the same monthly payment (currently $266.28) regardless of his or her other income, marital status, past or present earnings, or work history. The prime purpose of the program is to ensure a basic floor of income for all elderly Canadians.

A second federal income security program, the Guaranteed Income Supplement ($267.33 a month), serves the lower-income aged. Together the OAS and GIS are intended to provide an income guarantee for Canada's elderly. Both benefits are financed out of general revenues, the bulk of which come from income taxes.

Most people demand more than a minimal level of income security in their old age: They also want to replace enough of the income they had during

their working years to maintain a reasonable standard of living when they retire. The Canada/Quebec Pension Plan and private pension plans, although they differ in design and benefits, are both intended to replace a portion of earnings from employment, the major source of income for most Canadians. The C/QPP and private pension plans, then, are pensions in the true sense of the word - mechanisms to replace employment earnings when workers retire - whereas 'the old age pension' (Old Age Security) is properly termed an income security program rather than a pension plan.

Both retirement benefits and contributions are related to earnings under the C/QPP. An employee whose average lifetime earnings are half the average industrial wage will retire with a C/QPP pension that is half the maximum payment. Someone earning three-quarters the average wage will receive a retirement benefit equal to three-quarters the maximum C/QPP retirement payment. The C/QPP is earnings-related only up to the average industrial wage; employees or self-employed persons whose career earnings are average or above will receive the same maximum C/QPP pension, which means that the C/QPP replaces a lower percentage of earnings as the latter increase.

The Canada/Quebec Pension Plan's limited income-replacement capacity - one-quarter of earnings up to the average wage - is deliberate. Private pension and retirement savings plans are supposed to make up the difference though, as we argue in A Pension Primer, they fail to do so for most pensioners.

C/QPP contributions are also related to earnings. An employee pays 1.8 percent of contributory earnings, which means that those earning half the year's maximum pensionable earnings pay $169 in 1984, those earning three-quarters the YMPE pay $272, and those earning the year's maximum pensionable earnings or more pay the maximum $374 contribution.

Since the C/QPP's purpose is to replace employment earnings which end upon retirement, it does not take into account other forms of money income (such as government transfer payments and interest) and income in kind such as volunteer services and homemaker services. These other sources of income do not

depend upon their recipients' holding jobs in the paid labor force, normally do not cease when they retire, and therefore do not have to be replaced by a pension.

Critics of the homemaker pension argue that it is not a pension in the C/QPP's and private pension plans' sense of the word. Homemaker services have real economic value, no doubt, but they do not normally cease when the homemaker turns 65 in the way that earnings end when a worker retires. The notion of replacing income (i.e., homemaker services) that the family continues to receive, and the homemaker still provides, just does not make sense. The homemaker pension ignores the fundamental issue of whether and how homemakers should be paid for their services and instead pretends they had earnings before the age of 65.

In fact **the homemaker pension is not really a pension at all**, but rather an extra income security benefit for full-time homemakers with no or low earnings. More accurately, **the homemaker pension is an additional income security benefit for families with homemakers**, since C/QPP benefits - homemakers pensions included - would be shared equally between spouses under the Task Force proposals. The question then arises as to why the Canada/Quebec Pension Plan, rather than an income security program such as Old Age Security, should be used to provide additional transfer payments to families with homemakers. Better still, why not tackle the issue of homemaker wages directly, rather than after the fact with an 'as-if-they-were-paid' pension?

Who is a Homemaker?

The Parliamentary Task Force defines a homemaker as a person "who, in any year, works only or mainly in the home to care for a spouse, a child under 18, or a dependent and infirm adult relative living in the home".[12] A full-time homemaker's services would be valued at half the average wage, or $11,400 in 1984. Homemakers who work in the paid labor force but earn less than half the average wage would have their pension earnings base 'topped up' by the homemaker pension to bring it to half the average wage; apparently their homemaker services are worth less than a full-time homemaker's. This concept of nomemaker services, so central to the proposal for a homemaker pension, creates a number of difficulties.

The homemaker pension does not discriminate among different kinds of services provided by women who work in the home. Surely the unpaid work performed by a mother with several children or a woman caring for a severely disabled adult is more taxing than the homemaker services provided by a wife who keeps house but has no children to care for. Yet if her husband has a high enough income, the childless homemaker could hire a housekeeper and still qualify for the full homemaker pension.

If, as its supporters contend, the purpose of the homemaker pension is to recognize the economic value of the work done by homemakers, why should homemaker services provided by those who do **not** fit the Task Force definition go unrecognized? The majority of married women and single mothers work in the paid labor force during the day and perform homemaker tasks at night and on weekends. However, unless they earn less than half the average wage - most make more than that - they would not qualify for a homemaker pension. Husbands and children also perform homemaker tasks, but the homemaker pension proposal certainly would not include them.

Even if we swallow the homemaker pension argument that women with paid jobs devote only half as much time to household tasks - apparently their families "buy more ready-made products, labor-saving devices and maid services" and get somewhat more help from their husbands and children than 'real' homemakers - it does not follow that their homemaker services should have no deemed value just because they do not work full-time in the home or have the misfortune to earn more than half the average wage.[13] Try telling a woman who - gets up at 5:30 in the morning to feed and change her baby, prepares breakfast, gets her older child dressed, takes the baby to the babysitter and her other child to daycare, works from 8:00 to 4:00 for $5.50 an hour, picks up the kids and returns home to prepare supper, does some housework and puts the children to bed - that her homemaker services do not merit a pension, whereas those provided by a full-time homemaker or low wage earner do. Single mothers, who carry the breadwinner and homemaker burdens alone, would be particularly incensed by the Task Force's peculiar logic about who is a homemaker and who is not.[14]

Table A illustrates the effects of the homemaker pension proposal for different types of family units at three different earnings levels - half the

average wage (an estimated $11,400 in 1984), three-quarters of the average wage ($17,100) and the average industrial wage ($22,800). We show the deemed value of homemaker services and the amount of homemaker pension payable based on deemed earnings. The picture is peculiar indeed.

Table A

Homemaker Pension, by Family Type and Earnings

Pre-Retirement Earnings	Deemed Value of Homemaker Services	Homemaker Pension
½ average ($11,400)		
1. single person	$ 0	$ 0
2. 2-earner couple	11,400	2,700
3. 1-earner couple	11,400	2,700
¾ average ($17,100)		
1. single person	0	0
2. 2-earner couple	$ 5,700	$1,350
3. 1-earner couple	11,400	2,700
average ($22,800)		
1. single person	$ 0	$ 0
2. 2-earner couple (½,½)	0	0
3. 2-earner couple (½,¾)	5,700	1,350
4. 1-earner couple	11,400	2,700

Single persons would get nothing from the homemaker pension because they have no dependents and so are not homemakers according to the Task Force

definition - even if they are not in the paid labor force or earn less than half the average wage. One-earner couples with a full-time homemaker are the clear winners; whether the non-homemaker spouse is a minimum wage worker or a millionaire, his or her spouse would receive the same maximum homemaker pension of $2,700 based on homemaker services valued at $11,400.

The homemaker pension is capricious in its treatment of couples where both spouses work in the paid labor force. Low-income couples in which each spouse earns one-quarter the average wage would get the maximum homemaker pension because **each** would qualify for a 'top-up' to bring his or her pensionable earnings up to half the average wage; the sum of their 'top-ups' equals the maximum homemaker pension. One spouse in the couple whose joint earnings are three-quarters the average wage earns one-quarter and so would get a homemaker pension supplement of $1,350, and his or her deemed homemaker services would be 'worth' $5,700.

The effects of the Task Force proposal are very strange once we reach the level of the average industrial wage. If each spouse earned half the average wage, the couple would get nothing from the homemaker pension. However, if one spouse earned one-quarter the average wage and the other three-quarters the average, the lower earner would qualify for a homemaker pension top-up of $1,350.

Who Will Benefit? (Table B)

Table B takes the analysis a step further by showing total C/QPP retirement and homemaker pension benefits for individuals and couples at different earnings levels. We compare three options - the current system (assuming a mature C/QPP in which the YMPE equals the average industrial wage); the Task Force proposal for a homemaker pension; and the National Council of Welfare's recommendation for an expansion of the C/QPP to one and a half times its current earnings replacement capacity (i.e., to replace 37.5 percent rather than the current 25 percent of earnings up to the average wage).

Table B

C/QPP Retirement Pension, by Family Type, Earnings and Reform Option

Pre-Retirement Earnings	Current[1]	Homemaker Pension[2]	Council[3]
½ average ($11,400)			
1. single person	$2,700	$2,700	$4,050
2. 2-earner couple	2,700	5,400	4,050
3. 1-earner couple	2,700	5,400	4,050
¾ average ($17,100)			
1. single person	$4,050	$4,050	$6,075
2. 2-earner couple	4,050	5,400	6,075
3. 1-earner couple	4,050	6,750	6,075
average ($22,400)			
1. single person	$5,400	5,400	8,100
2. 2-earner couple (½,½)	5,400	5,400	8,100
3. 2-earner couple (¼,¾)	5,400	6,750	8,100
4. 1-earner couple	5,400	8,100	8,100

1. Existing C/QPP, mature (YMPE = average industrial wage)
2. Task Force proposal
3. National Council of Welfare proposal

Under the current system, C/QPP retirement benefits are related to earnings and are the same for different kinds of family units with the same pre-

retirement earnings. Single pensioners, two-earner couples and one-earner couples who earn half the average wage during their career receive the same C/QPP retirement pension of $2,700. Those whose lifetime earnings average three-quarters the average wage would get $4,050, while average lifetime earnings would bring a pension of $5,400.

Our own proposal would increase the C/QPP retirement pension by 50 percent for all individuals and families at all earnings levels. At half the average wage, single persons (who face a high risk of poverty and are concentrated on the lower rungs of the income ladder), one-earner couples and two-earner couples would receive $4,050 instead of $2,700. Family units at three-quarters the average wage would receive a C/QPP retirement pension of $6,075, as opposed to $4,050 under the current system. Those who earn the average wage would get $8,100 instead of $5,400. The earnings-related character of the C/QPP would continue, but retirement benefits would be substantially improved and everyone would be treated equally. Full-time homemakers would share half the family's C/QPP benefits when they reach 65, giving them a pension cheque of their own.

Under the Task Force proposal, single pensioners would be no better off than under the current system because they would not qualify for the homemaker pension. (This category includes unmarried persons who never had dependents, and widowed or divorced persons from couples that never qualified for a homemaker pension). Most couples shown in Table B would receive larger C/QPP benefits from the homemaker pension than from the current system, though their relative advantage would depend on their pre-retirement earnings and whether they had one earner or two. Three conclusions stand out concerning the homemaker pension:

- Single persons would be disadvantaged relative to couples;
- One-earner couples would fare better than two-earner couples;
- The earnings-related nature of the C/QPP would be thrown into disarray.

We now turn to a detailed analysis of Table B.

(i) single persons versus couples (Table B)

Under the homemaker pension proposal, single pensioners who earned half the average wage would get only half the C/QPP retirement pension of couples with the same pre-retirement earnings. At three-quarters of average earnings, singles would get 75 percent of two-earner couples' pensions and just 60 percent of what one-earner couples would receive.

The situation for those with average earnings is more complicated. Single pensioners would get the same as two-earner families in which each spouse earned half the average wage; since neither spouse would qualify for a homemaker pension, the couple's C/QPP retirement benefit would not improve. However two-earner couples in which one spouse earned one-quarter and the other spouse three-quarters the average wage would receive a 25 percent larger C/QPP pension than under the existing system, while one-earner couples would get 50 percent more. Keep in mind that each of these four family units had the same pre-retirement earnings.

The Task Force proposal to use the homemaker pension to 'top up' the retirement pension of homemakers earning below half the average wage poses a puzzle. What would happen in the case of a low-income couple where each spouse made less than half of average earnings? Giving each a top-up would treat each as a homemaker, which stretches the notion of 'homemaker' pretty far. On the other hand, designating only one spouse as a homemaker (which is the case for all other couples eligible for the homemaker pension) means that the non-homemaker spouse would receive a smaller C/QPP pension than the homemaker spouse paid the same wage. The former option would be more favourable to low-income couples because it would give them a total C/QPP pension of $5,400 (the same as the one-earner couple with the same earnings), as opposed to $4,050 if only one spouse got the homemaker pension top-up. The Task Force report is silent on this issue; Table B assumes that each low-wage spouse would receive a homemaker pension top-up.

Either way, the homemaker pension is unfair to low-wage single earners. Single workers earning less than half the average wage would get a

lower C/QPP pension than a homemaker with the same earnings. (Extending the homemaker pension top-up to low wage single workers would remedy this inequity, but then the 'homemaker pension' would amount to a measure for guaranteeing everyone a C/QPP retirement pension floor of half the maximum pension). Single people do not build up C/QPP pension credits when they are not in the paid labor force (e.g., if they are disabled or unemployed); the homemaker who is not in the paid labor force would get a C/QPP homemaker pension.

(ii) one-earner versus two-earner couples (Table B)

The homemaker pension favors one-earner couples over families with two spouses in the work force. (The exception, as noted earlier, is the two-earner couple in which each spouse qualified for a homemaker pension 'top-up'). One-earner couples at three-quarters the average wage would get a 25 percent larger C/QPP pension than two-earner couples with the same average earnings ($6,750 versus $5,400).

The effects of the homemaker pension on couples with average earnings are most odd. If each spouse earned one-half the average wage, the combined C/QPP retirement pension ($5,400) would be the same as it is now since they would not qualify for any homemaker pension. However a two-earner couple in which one spouse earned one-quarter and the other three-quarters the average wage would receive a homemaker pension top-up, bringing their total pension to $6,750 - 25 percent more than the other two-earner couple with exactly the same earnings. One-earner couples would benefit most; their C/QPP retirement pension would increase to $8,100 - 50 percent more than the single person and the first two-earner couple, and 20 percent more than the second two-earner couple with the same earnings.

Earnings Replacement (Tables B and C)

Table B also shows that the homemaker pension would distort the link between pre-retirement earnings and retirement benefits, which is an integral aspect of the C/QPP. For example:

- One and two-earner couples who earned half the average wage ($11,400) would receive the same C/QPP pension as two-earner couples at three-quarters the average ($17,100) and single pensioners and two-earner couples (each earned $11,400) with average earnings ($22,800).

- Single pensioners who earned three-quarters the average wage would get a smaller pension than one-earner couples who earned only half the average (i.e., the single person, who earned 50 percent **more** than the couple, would get a 33 percent **lower** retirement benefit).

- One-earner couples, at three-quarters the average wage, would get a larger pension than two-earner couples where each spouse earned half the average wage, but the same pension as two-earner couples where one spouse earned one-quarter and the other spouse three-quarters the average wage.

Table C gives earnings replacement ratios - i.e., C/QPP retirement benefits as a percentage of gross pre-retirement earnings. Under the current system, C/QPP benefits replace 25 percent of earnings for each family unit at each earnings level shown in the table. The National Council of Welfare's proposed expansion of the C/QPP would raise this ratio to 36 percent for everyone. If the homemaker pension were introduced, earnings replacement ratios would range from 24 percent to 47 percent.

Table C

C/QPP Retirement Pension as a Percentage of pre-Retirement Earnings, by Family Type, Earnings and Reform Option

Pre-Retirement Earnings	Current[1]	Homemaker Pension[2]	Council[3]
½ average ($11,400)			
1. single person	24%	24%	36%
2. 2-earner couple	24	39	36
3. 1-earner couple	24	47	36
¾ average ($17,100)			
1. single person	24%	24%	36%
2. 2-earner couple	24	32	36
3. 1-earner couple	24	39	36
average ($22,800)			
1. single person	24%	24%	36%
2. 2-earner couple (½,½)	24	24	36
3. 2-earner couple (¼,¾)	24	30	36
4. 1-earner couple	24	36	36

1. Existing C/QPP, mature (YMPE = average industrial wage)
2. Parliamentary Task Force proposal
3. National Council of Welfare proposal

Defenders of the homemaker pension proposal may reject this analysis because it looks at actual earnings and does not include homemakers' deemed earnings. They would argue that, for example, a one-earner couple in which one spouse earned the average wage ($22,800) should have the homemaker's deemed

earnings ($11,400) added in, thereby increasing family earnings by 50 percent to $34,200.

Including homemakers' deemed earnings in this manner would change the middle column of Table C; all the replacement ratios resulting from the homemaker pension would be 24 percent, the same as under the current system - which we consider inadequate. So even if we accept the Task Force's assumption that a full-time homemaker's imputed salary should be $11,400 and added to actual earnings - and the corollary that homemaker services provided by persons who earn more than half the average wage have no deemed value - then their proposal would not improve the C/QPP's income replacement capacity, whereas our own reform would raise it by a substantial 50 percent.

Women in the Paid Labor Force (Table D)

Another criticism of the homemaker pension proposal is that it has, in a sense, come too late. The traditional role of woman as homemaker is already out of date, and becoming more so with each passing year.

Women's increasing participation in the paid labor force is one of the striking social and economic changes of our time. In the early 'fifties, only one woman aged 15 and older in four was in the labor force; thirty years later, that figure had doubled to one woman in two. In 1971, 53 percent of women between the ages of 20 and 64 worked for wages and therefore contributed to the Canada Pension Plan; by 1981, that percentage had increased to 63 percent (the comparable figures for men are 97 percent and 91 percent). By the year 2000, as many as seven women in ten aged 20 to 64 will be in the paid labor force, and many of the remainder will enter or re-enter the work force after a short period in the home. Moreover the labor force participation of the younger generation of women is higher; 78 percent of women aged 20 to 24 and 72 percent of those 25 to 29 contribute to the CPP.

The majority of women, including those with pre-school children and single mothers, are in the labor force. Most wives and mothers who work for pay have full-time jobs. Table D gives the latest labor force statistics, for March 1984.[15]

Table D

Wives and Single Mothers in the Paid Labor Force, March 1984

Wives, Husband Employed

	participation rate	employed	
		full-time	part-time
with children	59.8%	67.2%	32.8%
with pre-schoolers	54.8	66.1	33.9
under 3	53.7	66.6	33.4
3 to 5	56.4	65.4	34.6
with children 6 to 15	65.0	68.3	31.7
no children	63.6	77.7	22.3

Single Mothers

with children	60.9	81.4	18.6
with pre-schoolers	51.8	78.8	21.2
under 3	45.6	73.7	26.3
3 to 5	57.3	81.8	18.2
with children 6 to 15	66.4	83.2	16.8

Six in ten single mothers and wives (whose husbands work) are in the labor force. As one would expect, the participation rate of women with older children is higher than those with pre-schoolers, suggesting that many women enter or re-enter the work force once their children are old enough to go to daycare or school. (There is also a trend among younger women to continue working even when they have their children).

Eight in ten single mothers who are employed and seven in ten wives in the paid labor force have full-time jobs. Most wives without children are also in the paid labor force; the participation rate is 73 percent for those under age 55, and 80 percent of those under 55 with jobs work full-time.

The homemaker pension would not be restricted to full-time homemakers; it also would supplement the regular C/QPP retirement pension of low-wage homemakers so that their total pension was based on half of average earnings. There is no question that this feature would overwhelmingly benefit women, since they continue to earn so much less than men. In fact, the Task Force estimated that more low-wage women would qualify for homemaker pension benefits (an estimated 1.7 million) than full-time homemakers (1.5 million).[16] Even though the population of full-time homemakers likely will continue to decline, then, the homemaker pension would help women who enter the labor force but work only part-time, or full-time for low wages.

On the other hand, six in ten women between the ages of 20 and 64 who contribute to the Canada Pension Plan earn **more** than half the average wage and so would not qualify for a homemaker pension. In any case, pension reformers who reject the Task Force proposal for a pension are not saying that homemakers should be denied better retirement income: It is just that they think there is a better way of achieving this objective.

Single Parents (Table E)

Canada's half a million single mothers - who outnumber single fathers by six to one - need better pensions. Their average income in 1981 was $16,680 - less than half the $34,261 average for married couples with children. Half

the one-parent families led by women live below the poverty line; many are welfare recipients who struggle to raise their children on a very low income. More single mothers work in the paid labor force than in the home, but few belong to private pension plans and many work for low or modest wages.

The Task Force proposal would provide fully subsidized homemaker pension benefits to single parents who are full-time homemakers (including welfare mothers) or who earn less than half the average wage. However a homemaker pension is not the only answer to the retirement income needs of single parents. The Council's pension reform package - an expanded C/QPP instead of a homemaker pension, credit-splitting, better survivor benefits, a 25 percent dropout provision, an improved Guaranteed Income Supplement - also would provide better retirement income for single parents.

Take, for example, a divorced woman who married at 18, remained in the home raising children for 12 years, then got divorced and worked in the paid labor force until she retired. Table E shows that our own proposals would provide such a single mother a substantially **better** C/QPP pension than would the Task Force proposal for a homemaker pension.

Table E

C/QPP Retirement Pension, Single Mothers, by Earnings and Reform Option

Pre-retirement Earnings	Current	Homemaker Pension	Council
½ average ($11,400)	$2,700	$3,038	$4,050
¾ average ($17,100)	3,713	4,050	5,569
average ($22,800)	4,725	5,063	7,088

The homemaker pension proposal would appear to exempt single parents who work full-time in the home from paying C/QPP contributions.[17] However not all single parents are poor, by any means. A wealthy widow who stayed home raising children would receive a fully-subsidized homemaker pension. A low-income widow with children, who cannot afford to remain at home and earns half the average wage, would get the same C/QPP pension but would have to pay the full amount of her contributions.

This inequity is all the more galling when we take into account the fact that the well-off widow can look forward to a comfortable retirement income derived mainly from her deceased spouse's private pension and retirement savings, whereas the low-wage widow's retirement income will come mainly from public sources (Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and the C/QPP). Why should an affluent single parent who worked in the home enjoy a fully subsidized public pension (the homemaker pension) that is not available to a low-income widow who worked in the paid labor force and also raised her children alone?

Married versus Divorced/Widowed Homemakers

A married homemaker whose children leave home or are over age 18 would continue to be covered by the homemaker pension because she is considered to be providing homemaker services for her husband. However, if her husband died or the couple divorced, she no longer would qualify for a homemaker pension.

Homemakers with Housekeepers

A homemaker who can afford to hire a housekeeper still would qualify for a homemaker pension. If she were a single parent, she would not have to pay for her homemaker pension, even if she were affluent.

The housekeeper or domestic likely earns less than half the average wage, so she would end up with a smaller C/QPP retirement pension than her well-off employer (unless the domestic qualifies as a homemaker herself - i.e., has a husband or children). To add insult to inequity, the housekeeper's C/QPP contributions would help pay for the homemaker pension of single parents who are

full-time homemakers - which would include her employer if the latter were a single parent with children or a disabled relative living in the home.

Surviving Spouses (Table F)

The homemaker pension would give surviving spouses from one-earner couples larger C/QPP retirement benefits than spouses from two-earner couples with the same pre-retirement earnings. For instance, a widow from a one-earner couple would get a 50 percent larger retirement pension than a widow from a two-earner couple (each spouse earned half the average wage) with exactly the same earnings. The Task Force scheme makes even less sense in view of the fact that the majority of couples have two earners, and an even larger proportion will in future.[18]

Table F

C/QPP Retirement Pension, Surviving Spouses, by Family Type, Earnings and Reform Option

Couple's Pre-Retirement Earnings	Current[1]	Homemaker Pension[2]	Council[3]
½ average ($11,400)			
1. 2-earner couple	$2,758	$3,510	$3,240
2. 1-earner couple	1,620	3,510	3,240
¾ average ($17,100)			
1. 2-earner couple	$2,970	$3,510	$4,860
2. 1-earner couple	2,430	4,388	4,860
average ($22,800)			
1. 2-earner couple (½,½)	$4,320	$3,510	$6,480
2. 2-earner couple (¼,¾)	3,780	4,388	6,480
3. 1-earner couple	3,240	5,265	6,480

1. Existing C/QPP, mature (YMPE = average industrial wage)
2. Parliamentary Task Force proposal
3. National Council of Welfare proposal

The National Council of Welfare's pension reforms, by contrast, treat survivors from one and two-earner couples equally and, almost without exception, would provide substantially **better** C/QPP pensions for widows - including those who worked all their lives as homemakers.

Paying for Better Pensions (Table G)

Table G compares the contributions that would be required for single persons and couples earning the average wage under the current system, the homemaker pension and the National Council of Welfare's reforms. We also show the C/QPP retirement benefits available from the three options.

If the current C/QPP had already matured (i.e., the YMPE equalled the average industrial wage), single persons and one-earner couples at the average wage would pay $369 this year in return for a C/QPP retirement pension of $5,400 (in 1984 dollars); their employers contribute an equal amount on their behalf. Two-earner couples pay somewhat less ($245) for the same pension benefit because contributors do not pay on earnings below the year's basic exemption ($2,300); each spouse in the two-earner couple benefits from this provision, as opposed to only one person in the other family units.[19]

The Task Force recommended a small increase in the contribution rate (from 3.6 percent to 3.9 percent; employers and employees each would pay half this amount) to finance the homemaker pension. Single persons and two-earner couples in which each spouse earned half the average wage would help pay for the homemaker pension, even though they would not be eligible for it. The other two-earner couple (one spouse earned one-quarter, the other three-quarters the average wage) would receive a top-up from the homemaker pension, raising their retirement pension from $5,400 to $6,750 (a 25 percent increase); their total contribution would come to $466 ($289 for the larger earner's regular pension, $66 for the smaller earner's regular pension, and $111 for the homemaker pension).

Table G

C/QPP Contributions and Benefits, Family Units With Average Earnings, by Reform Option

	Current		Homemaker Pension		Council	
	contribution	pension	contribution	pension	contribution	pension
Single person	$369	$5,400	$400	$5,400	$533	$8,100
2-earner couple (½,½)	245	5,400	355	5,400	473	8,100
2-earner couple (¼,¾)	245	5,400	466	6,750	473	8,100
1-earner couple	369	5,400	759	8,100	533	8,100

One-earner couples with average earnings would enjoy a substantial 50 percent boost in their C/QPP retirement benefit, thanks to the homemaker pension. However their required contribution would double. They would pay $400 for the regular C/QPP pension and another $359 for the homemaker pension. The added burden could be particularly onerous if the couple's earner also contributed to a private pension plan.

The comparison between the homemaker pension and National Council of Welfare proposals is instructive. Single persons and two-earner couples (each spouse earning half the average wage) would pay more under our approach, but they would enjoy a 50 percent increase in their C/QPP retirement benefit over what they now receive (and would from the Task Force). Two-earner couples (one spouse at one-quarter, the other three-quarters the average wage) would pay a few dollars more under the Council proposal than the homemaker pension, but in return they would get a much better pension ($8,100 versus $6,750). One-earner couples would get the same retirement pension from the Council as the Task Force proposals, but would pay much less ($533 as opposed to $759) under our approach.

The Dependency Argument

Homemaker pension proponents claim their proposal would give homemakers a C/QPP pension in their own right and so would reduce their dependence on their spouse. However this argument ignores the fact that the proposal to split C/QPP credits earned by both spouses (upon divorce, the death of one spouse or when the younger spouse reaches 65) would include the homemaker pension - i.e., the non-homemaker spouse would share 'her' homemaker pension, just as the homemaker would share 'his' retirement pension. Indeed, some might argue that the fact that the non-homemaker spouse would pay the homemaker's pension contribution implies a dependency relationship of its own.

Credit-splitting is based on the premise that marriage is an economic partnership of equals. The C/QPP retirement benefits that a homemaker would receive under our proposal for an expanded C/QPP would make her no more or less dependent than would the homemaker pension. With or without a homemaker

pension, then, credit-splitting will ensure that a homemaker receives a pension cheque of her own and so is not dependent on her spouse for her retirement income.

The Adequacy of Pension Reform (Tables H to O)

The acid test of any proposal for pension reform is the improvement it would make in the income of retired Canadians. The following series of tables show public retirement income available to single pensioners, single parents, one-earner and two-earner couples, and surviving spouses. We show three levels of pre-retirement earnings (half, three-quarters and the full average industrial wage) and compare three options - the current 'mature' C/QPP (i.e., the YMPE equals the average industrial wage), the Task Force proposals (prominent among them the homemaker pension), and the National Council of Welfare's package of pension reforms (based on a 50 percent increase in the earnings-replacement capacity of the C/QPP).[20]

The tables look more complicated than they really are. Take, for example, Table H which is divided into three columns. The left-hand column shows a single pensioner whose lifetime average earnings amount to half the average wage ($11,400 in 1984 terms). Under option A (the current system) the pensioner would receive $3,220 from Old Age Security, $2,488 in Guaranteed Income Supplement benefits and a C/QPP retirement pension of $2,700. Total income from public sources comes to $8,408, which is $1,492 below the estimated low-income line for one person living in a city of 500,000 or more ($9,900 in 1984) and 86 percent of the person's net pre-retirement earnings (i.e., earnings less C/QPP contributions, unemployment insurance premiums and federal and provincial income tax). Option B shows what the pensioner would receive if the Task Force proposals were in effect, and Option C illustrates the impact of the National Council of Welfare's proposals.

Table H

Public Pension Income, Single Persons, by Earnings and Option, 1984

Pensioner's Pre-Retirement Earnings

Retirement Income	½ average ($11,400)			¾ average ($17,100)			average ($22,800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
OAS	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	2,488	1,888	2,413	1,813	1,213	1,401	1,138	538	388
C/QPP	2,700	2,700	4,050	4,050	4,050	6,075	5,400	5,400	8,100
Total	8,408	7,808	9,683	9,083	8,483	10,696	9,758	9,158	11,708
Poverty Gap	-1,492	-2,092	- 217	- 817	-1,417	796	- 142	- 742	1,808
Replacement Ratio	86%	80%	100%	66%	62%	78%	55%	52%	67%

Option

A. Current

B. Task Force (homemaker pension)

C. National Council of Welfare

(i) single pensioners (Table H)

Table H looks at single persons who would not be eligible for a homemaker pension. The Task Force (column B) would not improve their C/QPP income. They actually would receive less from the Guaranteed Income Supplement than under the existing system (column A) because the Task Force's proposal for a monthly increase of $102 would be targetted to the lowest-income single elderly; none of the pensioners shown on Table H would qualify for this increase because their C/QPP income is too high. On the other hand, the $50 monthly boost in the GIS single rate, announced in the February 1984 Budget, would be added to the regular GIS and so would benefit pensioners shown on Table H (column A).

The National Council of Welfare's pension reforms (column C) would raise C/QPP retirement income by 50 percent. Single pensioners who earned half the average wage would be lifted to within a few hundred dollars of the low-income line; an additional increase in GIS benefits could easily close the remaining gap. Single persons who earned the average wage would enjoy a substantial boost in their replacement ratio (i.e., their retirement income as a proportion of their net pre-retirement earnings).

(ii) single parents (Table I)

Table I shows what the homemaker pension and National Council of Welfare proposals would do for single mothers.[21] In our example, we assume the single mother is a woman who married at age 18, worked in the home raising her children for 12 years until her marriage broke up, then spent the rest of her working life in the paid labor force.

Single mothers at each earnings level actually would be worse off under the Task Force proposals than the current system. Their homemaker pension would give them a larger C/QPP retirement benefit, but this income would be more than offset by their lower GIS benefit. The National Council of Welfare reform package would provide the single mothers in our example a much better retirement income than either the current system or the Task Force scheme.

Table I

Public Pension Income, Single Parents, by Earnings and Option*, 1984

Retirement Income	Single Parent's Pre-Retirement Earnings: ½ average ($11,400)			¾ average ($17,100)			average ($22,800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
OAS	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	2,488	1,719	2,413	1,982	1,213	1,654	1,476	707	894
C/QPP	2,700	3,038	4,050	3,713	4,050	5,569	4,725	5,063	7,088
Total	8,408	7,977	9,683	8,915	8,483	10,443	9,421	8,990	11,202
Poverty Gap	- 1,492	- 1,923	- 217	- 985	- 1,417	543	- 479	- 910	1,302
Replacement Ratio	86%	82%	99%	65%	62%	76%	54%	51%	64%

* Option

A. Current system

B. Task Force (homemaker pension)

C. National Council of Welfare

(iii) two-earner couples (Table J)

The homemaker pension (Option B) would increase the retirement income of two-earner couples at half and three-quarters the average wage. Couples in which one spouse earned one-quarter and the other three-quarters the average also would be further ahead, but those in which each spouse earned half the average wage would get the same as they would under the present system.

The Council's proposals (Option C) would improve the retirement income of all two-earner couples at all earnings levels. Couples at half the average wage would get slightly more from the homemaker pension, it is true, but all other couples would get more from our reforms.

(iv) one-earner couples (Table K)

Even though the homemaker pension tends to favor one-earner couples, the National Council of Welfare's proposals also would give them better public retirement income. One-earner couples at half the average wage would get more from the Task Force because each would receive a homemaker pension top-up. One-earner couples at three-quarters the average wage would get a few hundred dollars more from the Task Force proposals.

(v) surviving spouses (Tables L and M)

Table L shows the public retirement income for surviving spouses of two-earner couples. We assume the survivor had the lower earnings; C/QPP income includes survivor benefits. Unlike the earlier tables, the replacement ratios in Tables L and M indicate the survivor's retirement benefits as a percentage of the couple's retirement income.

Table J

Public Pension Income, Two-Earner Couples, by Earnings and Option, 1984

Couple's Pre-Retirement Earnings

Retirement Income	½ average (½,½) ($11,400)			¾ average (½,½) ($17,100)			average (½,½) ($22,800)			average (½,¾) ($22,800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
OAS	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440
GIS	3,644	2,294	2,969	2,969	2,294	1,957	2,294	2,294	944	2,294	1,619	944
C/QPP	2,700	5,400	4,050	4,050	5,400	6,075	5,400	5,400	8,100	5,400	6,750	8,100
Total	12,784	14,134	13,459	13,459	14,134	14,472	14,134	14,134	15,484	14,134	14,809	15,484
Poverty Gap	-279	1,071	396	396	1,071	1,409	1,071	1,071	2,421	1,071	1,746	2,421
Replacement Ratio	116%	128%	122%	88%	93%	95%	73%	73%	80%	74%	77%	81%

Option

A. Current system

B. Task Force (homemaker pension)

C. National Council of Welfare

Table K

Public Pension Income, One-Earner Couples, by Earnings and Option, 1984

Couple's Pre-Retirement Earnings

Retirement Income	½ average ($11,400)			¾ average ($17,100)			average ($22,800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
OAS	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440
GIS	3,644	2,294	2,969	2,969	1,619	1,957	2,294	944	944
C/QPP	2,700	5,400	4,050	4,050	6,750	6,075	5,400	8,100	8,100
Total	12,784	14,134	13,459	13,459	14,809	14,472	14,134	15,484	15,484
Poverty Gap	- 279	1,071	396	396	1,746	1,409	1,071	2,421	2,421
Replacement Ratio	118%	131%	125%	91%	100%	98%	75%	82%	82%

Option

A. Current System

B. Task Force (homemaker pension)

C. National Council of Welfare

Table L

Public Pension Income, Surviving Spouses, Two-Earner Couples, by Earnings and Option, 1984

Couple's Pre-Retirement Earnings

Retirement Income	½ average (¼,¼) ($11,400)			¾ average (¼,½) ($17,100)			average (½,½) ($22,800)			average (¼,¾) ($22,800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
OAS	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	2,160	1,483	2,818	2,353	1,483	2,008	1,678	1,483	1,198	1,948	1,045	1,198
C/QPP	2,758	3,510	3,240	2,970	3,510	4,860	4,320	3,510	6,480	3,780	4,388	6,480
Total	8,138	8,213	9,279	8,543	8,213	10,088	9,218	8,213	10,898	8,948	8,653	10,898
Poverty Gap	-1,762	-1,687	- 622	-1,357	-1,687	188	- 682	-1,687	998	- 952	-1,247	998
Replacement Ratio*	64%	58%	69%	63%	58%	70%	65%	58%	70%	63%	58%	70%

Option

A. Current system
B. Task Force (homemaker pension)
C. National Council of Welfare

* As percentage of couple's retirement income.

Table M

Public Pension Income, Surviving Spouses, One-Earner Couples, by Earnings and Option, 1984

Retirement Income	½ average ($11,400)			¾ average ($17,100)			average ($22,800)		
	Couple's Pre-Retirement Earnings								
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
OAS	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	3,028	1,483	2,818	2,623	1,045	2,008	2,218	606	1,198
C/QPP	1,620	3,510	3,240	2,430	4,388	4,860	3,240	5,265	6,480
Total	7,868	8,213	9,279	8,273	8,653	10,088	8,678	9,091	10,898
Poverty Gap	-2,032	-1,687	- 622	-1,627	-1,247	188	-1,222	- 809	998
Replacement Ratio	62%	58%	69%	61%	58%	70%	61%	59%	70%

Option

A. Current system

B. Task Force (homemaker pension)

C. National Council of Welfare

The Task Force proposals - a homemaker pension, credit-splitting and a survivor benefit equal to 30 percent of the deceased spouse's C/QPP retirement pension after credit-splitting - would leave all the survivors significantly below the poverty line. By contrast, the National Council of Welfare's pension reforms - an expanded C/QPP, credit-splitting and a survivor benefit equal to 60 percent of the deceased spouse's retirement pension after credit-splitting - would substantially improve widows' retirement income. Survivors would receive 70 percent of the couple's retirement income before the spouse's death. As we noted earlier, a relatively modest additional increase in the Guaranteed Income Supplement for single persons could close the remaining poverty gap for low-income survivors.

Table M demonstrates the superiority of our reforms over the Task Force proposals as they affect widows from one-earner couples. A comparison of Tables L and M shows that the Council's proposals would treat survivors at the same earnings level equally, whereas the homemaker pension benefits some more than others.

For example, our approach would produce a total public retirement income of $10,898 for surviving spouses from all couples with average pre-retirement earnings ($22,800). The Task Force, on the other hand, would give $9,091 to a survivor from a one-earner couple at the average wage; $8,653 to a survivor from a two-earner couple (in which one spouse earned one-quarter and the other three-quarters the average wage); and $8,213 to the widow from a couple in which each spouse earned half the average wage.

(vi) the bottom line (Tables N and O)

Tables N and O summarize the previous tables. Table N shows total retirement income from public sources (Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and the Canada/Quebec Pension Plan) for single persons, single parents (who spent one-quarter their working life raising children in the home, then divorced and worked until retirement in the paid labor force), and couples with one and two earners. Table O does the same thing for surviving spouses.

Table N

Public Pension Income, by Family Type, Earnings and Reform Option

Pre-Retirement Earnings	Retirement Income: Current	Retirement Income: Homemaker Pension	Retirement Income: Council
½ average ($11,400)			
1. single person	$ 8,048	$ 7,808	$ 9,683
2. single parent	8,048	7,977	9,683
3. 2-earner couple	12,784	14,134	13,459
4. 1-earner couple	12,784	14,134	13,459
¾ average ($17,000)			
1. single person	9,083	8,483	10,696
2. single parent	8,915	8,483	10,443
3. 2-earner couple	13,459	14,134	14,472
4. 1-earner couple	13,459	14,809	14,472
average ($22,800)			
1. single person	9,758	9,158	11,708
2. single parent	9,421	8,990	11,202
3. 2-earner couple (½,½)	14,134	14,134	15,484
4. 2-earner couple (½,½)	14,134	14,809	15,484
5. 1-earner couple	14,134	15,484	15,484

Low-income lines (city of 500,000 or more)

1. single person - $ 9,900
2. couple - $13,063

Table O

Public Pension Income, Surviving Spouses, By Family Type, Earnings and Reform Option, 1984

Pre-Retirement Earnings	Widow's Retirement Income		
	Current	Homemaker Pension	Council
½ average ($11,400)			
1. 1-earner couple	$7,868	$8,213	$9,279
2. 2-earner couple	8,138	8,213	9,279
¾ average ($17,100)			
1. 1-earner couple	8,273	8,653	10,088
2. 2-earner couple	8,543	8,213	10,088
average ($22,800)			
1. 1-earner couple	8,678	9,091	10,898
2. 2-earner couple (½,½)	9,218	8,213	10,898
3. 2-earner couple (¼,¾)	8,948	8,653	10,898

Low-income line (city of 500,000 or more)
$9,900

The Task Force proposals, which centre on the homemaker pension, would produce winners and losers. Single persons and single parents in the example we have chosen would end up with a lower retirement income than under the existing system. Most couples would get more than they do now; however, two-earner couples in which each spouse made half the average wage would be no further ahead. One-earner couples would enjoy larger pension increases than two-earner couples; the exception is two-earner couples at half the average wage, who would get the same as one-earner couples with the same earnings.

Everyone would benefit from the National Council of Welfare's pension reforms. Our proposal would make a marked improvement in retirement income over the existing system in every case. Families and single persons with the same pre-retirement earnings would receive the same retirement pension from the Canada/Quebec Pension Plan, whereas the homemaker pension would break the link between earnings and pensions.

Single persons and single parents would fare much better under our proposals than those put forward by the Task Force. The picture for couples is mixed, though both the Task Force and National Council of Welfare reforms would raise couples above the poverty line. Couples at half the average wage and one-earner couples with average earnings would get more from the homemaker pension than our proposals. One-earner couples with average earnings would get the same from both sets of proposals. The other couples shown in Table N would be better off under the Council's reforms.

Table O looks at widows. In the case of two-earner couples, we assume the surviving spouse had the lower earnings. The survivor from the one-earner couple was the homemaker.

Widows would get a better deal from the Council's reforms than from the Task Force's homemaker pension. Our approach would treat survivors from one and two-earner couples with the same pre-retirement earnings equally. The homemaker pension would favor career homemakers over widows who worked in the paid labor force.

CONCLUSION

The homemaker pension would improve the Canada/Quebec Pension Plan retirement income of one-earner couples, single parents who work in the home or for low wages, and two-earner couples in which one or both spouses earn less than half the average wage. However, the homemaker pension proposal advocated by the Parliamentary Task Force would result in a number of inequities which were discussed in the previous pages. For example:

- Single persons and most two-earner couples would help pay for the homemaker pension, but would not qualify for it when they retire. They would not see any increase in their C/QPP pension, which in its present form does not meet their retirement income needs.

- Homemaker services would be valued in an arbitrary manner:

  - full-time homemakers' services would be valued at half the average wage ($11,400) and their homemaker pension based on this amount

  - homemakers who work in the paid labor force but earn less than half the average wage would have their homemaker services valued at the difference between their actual earnings and half the average wage (e.g., if they earned $8,000, their homemaker services would be 'worth' $3,400)

  - homemaker services provided by single parents and wives who earned half the average wage ($11,400) or more would receive no deemed value and would not qualify for a homemaker pension.

- A single pensioner who earned less than half the average wage would receive a lower C/QPP pension than a spouse or single parent with exactly the same earnings.

- A single pensioner whose pre-retirement earning were half the average wage would get only half the C/QPP retirement pension of a couple with exactly the same earnings.

- A single pensioner who earned the average wage would receive two-thirds the C/QPP retirement income of a one-earner couple whose breadwinner earned the same amount.

- A couple in which each spouse earned half the average wage would retire with a 25 percent smaller C/QPP pension than a couple with the same combined earnings, except that one spouse earned one-quarter and the other three-quarters the average wage.

- A one-earner couple with average earnings would get a 50 percent larger C/QPP pension than a two-earner couple with the same earnings (where each spouse earned half the average).

- A one-earner couple at half the average wage would receive the same C/QPP pension as a two-earner couple at three-quarters the average and a single pensioner and two-earner couple (each spouse having earned half the average wage) with average earnings.

- A millionaire's wife with no earnings of her own could hire a full-time single housekeeper and still qualify for a homemaker pension that likely would be larger than her domestic's C/QPP retirement pension.

- An affluent widow who worked in the home raising children would receive a fully subsidized homemaker pension. A low-income widow with children, who could not afford to remain at home and who earned just half the average wage, would get the same C/QPP pension but would have to pay her full contribution. The poor widow's C/QPP contribution would help pay for the wealthy homemaker's subsidized pension.

- A widow from a two-earner couple in which each spouse earned half the average wage would get a 50 percent smaller C/QPP retirement pension than a widow who was a full-time homemaker in a couple with exactly the same pre-retirement earnings.

- One-earner couples with average earnings would receive a 50 percent larger C/QPP retirement pension, thanks to the homemaker pension, but their required pension contributions would increase by 100 percent.

The National Council of Welfare recommends a 50 percent expansion of the C/QPP to replace 37.5 percent of earnings up to the average wage, as opposed to the present 25 percent. Our reform package would improve the retirement income of **all** Canadians, including single persons and two-earner couples who would not benefit from the homemaker pension.

Homemakers would receive substantially more retirement income than under the present system. They would get a monthly C/QPP pension cheque of their own in the same amount as their husband. Whether they worked in the home

or the labor force, widows would get more from our pension reforms than they would from the homemaker pension and other proposals of the Parliamentary Task Force.

The best way to provide better pensions for homemakers is to provide better pensions for everyone.

FOOTNOTES

1. National Action Committee on the Status of Women, Pension Reform: What Women Want (Toronto: 1983). Louise Dulude, Pension Reform With Women In Mind (Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women, 1981). The National Association of Women and the Law, the National Council of Women of Canada and the Y.W.C.A. of Metropolitan Toronto also have advocated a homemaker pension.

2. Canada Pension Plan Advisory Committee. More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan: Majority Report (Ottawa: 1983).

3. Parliamentary Task Force on Pension Reform. Report (Ottawa: House of Commons, 1983).

4. Government of Canada. Better Pensions for Canadians (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982).

5. Canadian Labour Congress. The CLC Proposal for Pension Reform (Ottawa: 1982). Equality of Opportunity and Treatment of Women Workers Committee of the Canadian Labour Congress. Submission to the Parliamentary Task Force on Pension Reform (Ottawa: 1983). The Honourable Larry Grossman. Ontario Proposals for Pension Reform, (Toronto: Treasurer of Ontario, 1984).

6. Social Planning Council of Metropolitan Toronto. Good Pensions for Canada (Toronto: July 1983). National Anti-Poverty Organization. Pensions and the Poor (Ottawa: 1983). Social Planning Council of Winnipeg. Pension Reform for Canadians (Winnipeg: 1983).

7. We do not deal in this report with the Task Force's recommended phase-in of the homemaker pension. The homemaker pension would be introduced so as to benefit persons who have reached age 65 since 1966. Benefits would be phased in for those who have retired since 1966 by treating each year from 1966 to the present as one in which everyone (whether a homemaker or not) had deemed earnings for C/QPP purposes of at least 1/3 of the YMPE. Thus all Canadians who turned 65 since 1976 would get at least $129.00 a month. This amount would decline gradually to zero for those who reach 65 in 1966 or earlier. This system would be phased out as the homemaker pension matured.

8. Parliamentary Task Force on Pension Reform. Report, p.25.

9. If the C/QPP were mature (i.e., the YMPE equalled the average industrial wage), the maximum retirement pension in 1984 would be $450 a month. The maximum homemaker pension, based on deemed earnings of $11,400 (half the average wage), would be $225 a month.

10. Report, p.25.

11. More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan, p.5.

12. Report, p. 25.

13. More Effective Participation of Homemakers, p. 6.

14. We assume the same example as in the previous sentence - i.e., the woman earns more than half the average wage and so does not qualify for the homemaker pension.

15. Based on data in Statistics Canada, The Labour Force, March 1984 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984), Table 12A.

16. Cited by Louise Dulude in a letter to the editor, "Pension reform stories seem as anti-housewife", Globe and Mail (Toronto: January 14, 1984).

17. The Task Force report is ambiguous on this matter. At one point, it says that "Subsidies should be reduced gradually in relation to family income". A few sentences later, the report states that "in the case of single parents...no additional contributions for a homemaker pension would be required" (p. 26).

18. According to the latest statistics (1981), there were 4,029,000 Canadian couples in which income came from one or both spouses. Couples in which both spouses reported income accounted for 3,058,000 or 76 percent of the total. In most cases employment earnings are the major source of income, so we can safely assume that both spouses work in the paid labor force in the majority of couples. Table D, using different data, corroborates this conclusion.

19. Under the current C/QPP, an employee's maximum contribution is $338.40 (1.8 percent of the difference between the YMPE of $20,800 and the YBE of $2,000). If the YMPE already equalled the average industrial wage, a worker's maximum contribution would be $369.00 (1.8 percent of the difference between $22,800 and $2,300).

20. The current system assumes a mature C/QPP (the YMPE equals the average industrial wage), and that the proposed $50 monthly increase in the GIS single rate ($25 in July, another $25 in December) was in effect for the whole of 1984. The Task Force proposals relevant to these tables are: a homemaker pension, credit-splitting, a 30 percent survivor benefit, and a special GIS top-up of $102 a month for the single aged (the top-up plus the existing GIS benefit would be reduced by 100 percent of non-OAS income). The National Council of Welfare proposals are: an expanded C/QPP (to replace 37.5 percent of earnings up to the average industrial wage), credit-splitting, a 60 percent survivor benefit and an additional $50 a month increase in the GIS single rate (i.e., $50 more than the $50 increase proposed in the February 1984 Budget).

21. The Task Force also recommended that a pro-rated survivor benefit be paid to a divorced spouse. The benefit would be 30 percent of the retirement pension (after credit-splitting) that the deceased contributor would have received based only on earnings during the course of the marriage. If we assumed that the single mother's ex-spouse were dead, then the pro-rated survivor benefit proposal would increase her total income marginally as follows: from $7,977 to $8,137 for the single mother at half the average wage; from $8,483 to $8,644 at three-quarters average earnings; and from $8,990 to $9,150 for the woman with average lifetime earnings. Even with the pro-rated survivor benefit, then, the single mother would be worse off than under the current system and would receive substantially less than under the Council's reforms.

MEMBERS OF THE NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

Mad. Yvonne Raymond (Chairperson)
Montreal

Ms. T. Ann Brennan
Bath, New Brunswick

Mr. Jean Brousseau
Duberger, Quebec

Mr. Richard Davidson
North Burnaby, British Columbia

Ms. Camille Girard-McClure
Dolbeau, Quebec

Ms. Judy Jackson
Rexdale, Ontario

Ms. Colleen Kawalilak
Calgary, Alberta

Ms. Joyce Kert
Weston, Ontario

Mr. Pierre Levasseur
Drummondville, Quebec

Ms. Joyce McLellan
Newport, Prince Edward Island

Ms. Maria Minna
Toronto, Ontario

Mr. Robert Mondor
Montreal, Quebec

Ms. Evelyn Murialdo
Toronto, Ontario

Ms. Gail Newall
Markham, Ontario

Ms. Elizabeth Paulson
Wynyard, Saskatchewan

Mr. Gerry Rosenquist
Morrisburg, Ontario

Ms. Penelope Rowe
St. John's, Newfoundland

Mr. Tim Sale
Winnipeg, Manitoba

Mr. Richard B. Splane
Vancouver, British Columbia

Mr. T.D. Tramble
Monastery, Nova Scotia

* * * * * * * * * * * * * * *

National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9

Director: Ken Battle

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

The National Council of Welfare was established by the Government Organization Act, 1969 as a citizens' advisory body to the Minister of National Health and Welfare. Its mandate is to advise the Minister on matters pertaining to welfare.

The Council consists of 21 members, drawn from across Canada and appointed by the Governor-in-Council. All are private citizens and serve in their personal capacities rather than as representatives of organizations or agencies. The membership of the Council includes past and present welfare recipients, public housing tenants and other low-income citizens, as well as lawyers, professors, social workers and others involved in voluntary service associations, private welfare agencies, and social work education.

Reports by the National Council of Welfare have dealt with a wide range of issues on poverty and social policy in Canada, including: income security, medicare, poverty lines and poverty statistics, pension reform, the aged, taxation, the working poor, children in poverty, community economic development, women and poverty, employment policy, single-parent families, social services, nutrition, community organizing, child welfare, poor people's groups, legal aid/legal services, low-income consumers, and poverty coverage in the press.

On peut se procurer des exemplaires en
français de toutes les publications du
Conseil national du bien-être social,
en s'adressant au Conseil national du
bien-être social, Immeuble Brooke Claxton,
OTTAWA K1A 0K9

DE MEILLEURES PENSIONS POUR LES PERSONNES AU FOYER

Rapport du
Conseil national du bien-être social

mai 1984

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Conseil national du Bien-être social
National Council of Welfare

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:
Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Also available in English under the title
Better Pensions for Homemakers

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984
N° de Cat. H68-14/1984-F
ISBN 0-662-92693-5

AVANT-PROPOS

La réforme des pensions est un sujet compliqué, même pour les experts. Le régime de retraite au Canada comporte trois principaux paliers, qui comprennent chacun plusieurs éléments - un palier de base formé de programmes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu; un deuxième palier composé des régimes de pensions publics (le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du québec); et un troisième palier formé de régimes de retraite privés de diverses formes, de Régimes enregistrés d'épargne-retraite et de dispositions fiscales spéciales qui encouragent les gens à épargner en vue de la retraite et réduisent les impôts des personnes âgées. La plupart des gens n'ont qu'une vague notion du fonctionnement de ce système compliqué, de ses lacunes, et des mesures qu'on pourrait prendre pour l'améliorer. Et pourtant, le résultat du processus de réforme influera sur la vie de tous les Canadiens qui payent des impôts, participent à des régimes de pension et parviennent à l'âge de la retraite.

Le Conseil national du bien-être social a préparé une série de rapports sur les personnes âgées et le système de revenus de retraite. Ces rapports veulent présenter les données de base dont les citoyens ordinaires ont besoin pour comprendre le débat sur les pensions et y participer.

Le financement du Régime de pensions du Canada explique comment le Régime de pensions du Canada est financé et comment les sommes excédentaires sont prêtées aux provinces. Le rapport étudie les besoins auxquels le RPC devra répondre dans l'avenir et propose l'adoption du financement par répartition pure et une hausse graduelle des taux de cotisation. Soixante-cinq ans et plus examine la croissance passée et future de la population âgée au Canada et met en lumière les tendances relevées dans les données statistiques sur la pauvreté et les revenus; le rapport étudie aussi les coûts d'habitation, les subventions et services, et l'impact des programmes de sécurité de revenu pour les personnes âgées.

Le rapport qui suit, De meilleures pensions pour les personnes au foyer, critique la proposition voulant que les RPC/RRQ accordent une pension de personnes au foyer et présente une proposition de rechange. Le rapport qui l'accompagne, Voies de la réforme des pensions, revoit les trois principales approches de la réforme; il commente la série de propositions du budget fédéral de février 1984 relatives aux pensions; et il présente les recommandations du Conseil national du bien-être social sur la réforme à long terme du système de revenus de retraite. Le Guide des pensions explique pour le profane le système canadien de revenus de retraite. Il expose le fonctionnement de ce système compliqué et en révèle les points forts et les faiblesses.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LA PENSION DE PERSONNE AU FOYER PROPOSÉE	3
Les personnes au foyer et le système de revenu de retraite	3
La pension de personne au foyer proposée par le Groupe de travail	5
Arguments en faveur d'une pension de personne au foyer	8
LES ARGUMENTS CONTRE LA PENSION DE PERSONNE AU FOYER - ET EN FAVEUR DE RÉGIMES DE PENSIONS DU CANADA ET DE RENTES DU QUÉBEC AMÉLIORÉS	11
Qu'est-ce qu'une pension?	11
Qui sont les personnes au foyer?	14
Qui bénéficiera de la pension?	17
Remplacement du revenu	22
Les femmes sur le marché du travail rémunéré	24
Les parents seuls	27
Personnes au foyer mariées/divorcées ou veuves	28
Personnes au foyer avec ménagère	29
Conjoints survivants	29
Le financement des pensions améliorées	31
La question de l'autonomie	33
Pour une réforme des pensions acceptable	34
CONCLUSION	48

INTRODUCTION

Soixante pour cent des femmes âgées seules au Canada vivent dans la pauvreté. Elles sont pour la plupart des veuves qui ont passé toute leur vie ou une grande partie de celle-ci à travailler au foyer sans rémunération. Bon nombre de personnes âgées au foyer dont le mari vit toujours doivent se contenter d'un revenu beaucoup plus faible que le revenu dont disposait le couple avant la retraite.

Tous s'accordent à dire que les personnes au foyer ont besoin de revenus de retraite plus adéquats; mais on ne s'entend pas sur la meilleure façon de leur fournir ce revenu, et la question suscite un débat tumultueux.

Plusieurs groupes de femmes - notamment le Comité national d'action sur le statut de la femme, qui regroupe 250 organismes à travers le Canada - considèrent que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec devraient accorder une pension spéciale aux personnes au foyer.[1] Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a aussi recommandé l'adoption d'une pension de personne au foyer dans un rapport majoritaire publié en mars 1983.[2] Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a présenté dans son rapport de décembre 1983 une proposition détaillée relative à une pension du RPC pour les personnes au foyer.[3]

Mais le président et deux autres membres du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada ne partageaient pas l'avis de leurs collègues et se sont opposés à la pension spéciale de personne au foyer, comme ce fut le cas d'un des membres du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions. Le Livre vert du gouvernement fédéral sur la réforme des pensions, publié en décembre 1982, s'objectait à l'idée d'une pension de personne au foyer.[4] D'autres intervenants majeurs dans la réforme des pensions - le monde syndical, le monde des affaires et le gouvernement de l'Ontario - s'opposent à une pension spéciale de personne au foyer.[5] Plusieurs groupes de femmes, notamment le Vancouver Status of Women, la Saskatchewan Coalition for Women's Pensions, le Saskatchewan Action Committee on the Status of Women, le Manitoba Advisory Council on the Status of Women et le Manitoba Action Committee on the Status of Women, considèrent qu'une telle pension n'est pas la meilleure façon d'améliorer le revenu de retraite des personnes au foyer. Les principales agences de bien-

être social comme le Social Planning Council of Winnipeg, l'Organisation nationale anti-pauvreté et le Social Planning Council of Metropolitan Toronto sont aussi de cet avis.[6]

Le "Plan d'action pour la réforme des pensions" du gouvernement fédéral, annoncé dans le budget de février 1984, ne se prononce ni en faveur ni contre l'idée d'une pension de personne au foyer; on a plutôt décidé de reporter la question à l'ordre du jour de réunions futures avec les provinces où l'on discuterait de changements éventuels aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Il importe de faire remarquer tout de suite que **ceux qui s'opposent à la pension spéciale de personne au foyer ne s'objectent pas à l'amélioration des pensions pour les personnes au foyer.** C'est la façon d'atteindre cet objectif qui suscite de l'opposition. Ces gens considèrent la pension de personne au foyer comme une mesure inéquitable et nettement déficiente, et croient aussi qu'il existe une meilleure façon d'améliorer le revenu de retraite des personnes au foyer. C'est ce que veut présenter le Conseil national du bien-être social dans le présent rapport.

La plupart des Canadiens, qu'ils soient favorables, opposés ou indifférents à la proposition, n'ont qu'une vague notion de la définition et du fonctionnement de la pension de personne au foyer et des bénéficiaires d'une telle pension. Le présent rapport veut tenter d'apporter des précisions sur ces questions.

LA PENSION DE PERSONNE AU FOYER PROPOSÉE

Quoique plusieurs régimes de pension de personne au foyer aient été mis de l'avant au cours des dernières années, nous mettrons l'accent sur la recommandation du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensoins. Cette proposition détaillée a cherché à corriger les lacunes des mesures proposées antérieurement et a reçu l'appui des tenants d'une pension de personne au foyer. Mais avant d'étudier la proposition du Groupe de travail, il importe de situer les personnes au foyer dans le contexte du régime de pension actuel.

Les personnes au foyer et le système de revenu de retraite

Le Canada dispose d'un système de revenu de retraite à trois paliers. À la base se trouvent les programmes fédéraux de sécurité de revenu - la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint - et divers suppléments de revenu pour les personnes âgées offerts par six des dix provinces et par les territoires. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, qui s'adressent à tous les Canadiens sur le marché du travail rémunéré, représentent le deuxième palier. Le troisième palier comprend les régimes de retraite privés d'employeur et les régimes personnels d'épargne-retraite, de même que les allégements fiscaux qui récompensent les cotisants de tels régimes et réduisent l'impôt sur le revenu des personnes âgées.

Les femmes qui travaillent au foyer ("personnes au foyer") et d'autres Canadiens qui n'ont pas de revenus n'ont généralement pas accès aux deuxième et troisième paliers du système de revenu de retraite. N'ayant pas d'employeur qui leur verse un salaire, ils ne peuvent participer à un régime de retraite privé d'employeur. Bien que la personne au foyer puisse adhérer à un Régime enregistré d'épargne-retraite en son nom propre, c'est le mari (le salarié) qui verse des cotisations au nom de son épouse. De toute manière, il n'y a qu'une minorité de Canadiens à l'aise (des hommes dans la plupart des cas) qui ont les moyens d'épargner en vue de la retraite en participant à un REER - d'ailleurs le gouvernement les récompense en leur offrant des déductions d'impôt généreuses.

Tous les hommes et les femmes qui tirent des revenus d'un emploi - employés ou travailleurs autonomes - contribuent au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec et accumulent ainsi des crédits de pension sur lesquels sera fondée leur pension de retraite; les employeurs sont tenus de verser au nom de leurs employés des cotisations égales à celles des employés. Le travail des personnes au foyer n'étant pas rémunéré, elles ne peuvent participer à titre de travailleurs au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec. Les données statistiques révélant que 91 pour cent des hommes et 63 pour cent des femmes de 20 à 64 ans contribuaient au RPC en 1981 témoignent de leur exclusion des RPC/RRQ. L'écart entre les sexes est encore plus marqué chez les Canadiens plus âgés: 82 pour cent des hommes de 50 à 64 ans participent au RPC, contre seulement 42 pour cent des femmes du même groupe d'âge. Bon nombre de ces femmes plus âgées ont passé la majeure partie ou la totalité de leurs années de vie active à travailler au foyer.

Les personnes au foyer bénéficient des régimes de retraite privés et des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, mais à titre de personnes à charge plutôt qu'à titre de participants. Si son mari dispose d'un régime de retraite privé (ce qui n'est malheureusement pas souvent le cas), la personne au foyer partage ses prestations de retraite, de la même manière qu'elle partage son revenu avant la retraite, mais elle n'a pas de régime de retraite privé en son nom propre. Si le mari meurt, il se peut qu'elle reçoive des prestations de survivant, mais il se peut aussi qu'elle n'en reçoive pas, bon nombre de régimes de retraite privés n'offrant pas de prestations de survivant.

Les personnes au foyer ont droit à des prestations de survivant et de décès des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec lorsque le mari meurt, et en cas de rupture du mariage, elles ont droit à la moitié des crédits de pension accumulés pendant la durée du mariage. Elles peuvent exclure les années passées à élever des enfants de moins de sept ans du calcul de leurs gains de vie entière, sur lesquels se fonde leur pension de retraite des RPC/RRQ, pourvu qu'elles aient participé au marché du travail rémunéré à un moment donné au cours de leur vie. Mais elles ne pourront recevoir de prestations de retraite des RPC/RRQ en leur nom propre, pour le travail qu'elles ont accompli à titre de personnes au foyer.

Les personnes au foyer reçoivent des prestations de Sécurité de la vieillesse à partir de 65 ans, et sont admissibles à l'Allocation au conjoint à 60 ans et au Supplément de revenu garanti à 65 ans si leurs revenus sont faibles. Malgré la hausse des prestations accordées par ces programmes (notamment le Supplément de revenu garanti, qui a augmenté plusieurs fois depuis l'entrée en vigueur du programme en 1966), les prestations de sécurité de revenu fédérales et provinciales n'assurent toujours pas un revenu adéquat aux personnes âgées seules, des veuves au foyer dans bon nombre de cas. Peu de personnes au foyer peuvent compter sur d'importantes prestations de survivant de régimes de retraite privés et des RPC/RRQ, ou sur un revenu de retraite adéquat grâce aux REER et à d'autres épargnes. Par conséquent, plusieurs personnes au foyer vivent dans la pauvreté lorsqu'elles atteignent l'âge de la vieillesse; au dernier recensement (1982), six femmes seules de 65 ans et plus sur dix - le plus souvent des veuves - vivaient sous le seuil de la pauvreté.

Il semblerait donc logique de modifier les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec de manière à protéger les personnes au foyer à titre de travailleurs.

La pension de personne au foyer proposée par le Groupe de travail[7]

Avant d'étudier la pension de personne au foyer mise de l'avant par le Groupe de travail parlementaire, revoyons brièvement le fonctionnement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Tous ceux qui font partie de la population active rémunérée participent au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec. Les employés doivent verser 1,8 pour cent de leurs gains situés entre ce qu'on appelle "l'exemption de base de l'année" ou l'EBA ($2 000 en 1984) et "le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension" ou le MGAP ($20 800); leurs employeurs versent des cotisations équivalentes. Les travailleurs autonomes versent 3,6 pour cent de leurs gains cotisables. En 1984, la contribution maximale d'un employé est de $338, celle d'un travailleur autonome de $677.

La pension de retraite des RPC/RRQ est égale à 25 pour cent de la moyenne de ses gains cotisables au cours de ses années de vie active. La

pension maximale - $387,50 cette année - équivaut à 25 pour cent de la moyenne des gains cotisables maximums pendant l'année en cours et les deux années précédentes. Le budget de février 1984 propose de hausser d'ici 1987 le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen; si le MGAP avait déjà atteint le salaire moyen dans l'industrie ($22 800), la pension de retraite maximale du RPC serait de $450 par mois.

Avant d'aborder la question des pensions pour personnes au foyer, il importe d'établir une définition claire des "personnes au foyer". Dans la proposition du Groupe de travail, les personnes au foyer sont "ceux qui, pendant quelque année que ce soit, ont travaillé exclusivement ou principalement au foyer pour prendre soin d'un conjoint, d'un enfant de moins de 18 ans ou d'un parent invalide adulte et à charge vivant avec le ménage."[8] Habituellement, mais pas toujours, les personnes au foyer sont des femmes.

Les personnes au foyer accomplissent un travail qui n'est pas rémunéré; il faut donc établir le niveau de revenu qu'elles obtiendraient pour les services qu'elles rendent, et sur lequel seraient fondées leurs contributions et leurs prestations. Le Groupe de travail attribue à une personne au foyer non rémunérée la moitié du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension ($10 400 en 1984). Elle accumulerait des crédits de pension fondés sur ce niveau de revenu estimatif pour chaque année de travail non rémunéré au foyer. Si la formule proposée par le Groupe de travail était présentement en vigueur, une femme âgée ayant travaillé toute sa vie au foyer recevrait les mêmes prestations de retraite que celles qui sont accordées à un travailleur rémunéré qui gagnait la moitié du MGAP ($10 400 en 1984) - $194 par mois, soit la moitié de la pension de retraite maximale offerte par les RPC/RRQ.

Mais la proposition du Groupe de travail ne se limite pas aux personnes au foyer à temps plein. Dans le cas des personnes au foyer qui occupent un emploi rémunéré mais qui gagnent moins que la moitié du maximum des gains annuels cotisables (c.-à-d. moins de $10 400 en 1984), on relèverait leurs crédits de pension réguliers de manière qu'ils atteignent la moitié du MGAP. Par conséquent, leur pension de retraite régulière et le supplément de personne

au foyer seraient de $194 par mois, soit le même montant que celui des personnes au foyer sans revenu.

Les personnes gagnant plus de la moitié du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (c.-à-d. plus de $10 400 en 1984) n'auraient toutefois pas droit à une pension de personne au foyer. Leurs prestations de retraite des RPC/RRQ excéderaient la pension de personne au foyer puisqu'elles gagneraient plus que le niveau de revenu estimatif sur lequel se fonde la pension de personne au foyer. Par exemple, une femme gagnant en moyenne trois quarts du MGAP ($15 600 en 1984) recevrait une pension de retraite des RPC/RRQ de $291 par mois, comparativement à $194 dans le cas d'une personne au foyer sans revenu.

Les familles bénéficiant de la pension de personne au foyer verseraient des cotisations supplémentaires aux RPC/RRQ. Elles payeraient et la part de l'employeur et celle de l'employé, soit 3,9 pour cent de la pension de personne au foyer accumulée en vertu de la proposition du Groupe de travail (plus précisément 3,9 pour cent de la différence entre $10 400 et l'exemption de base de l'année de $2 000). Pour l'année 1984, ces contributions seraient de $328 de plus que les cotisations régulières aux RPC/RRQ des membres de la famille sur le marché du travail rémunéré.

Les familles dont le conjoint salarié gagne plus de la moitié du MGAP ($10 400 ou plus) payeraient des cotisations au plein taux de 3,9 pour cent pour leur pension de personne au foyer. Si le conjoint au revenu le plus élevé gagnait entre la moitié et le plein montant du MGAP (entre $10 400 et $20 800), le couple payerait une fraction du plein taux de cotisation. Par exemple, si le conjoint qui travaille à l'extérieur gagnait trois quarts du MGAP ($15 600), la famille verserait la moitié de la pleine pension de personne au foyer - $164 en 1984. Les parents seuls, les adultes ayant à leur charge des parents invalides adultes vivant sous le même toit et les couples dont aucun des conjoints ne gagne plus de la moitié du MGAP n'auraient pas à payer de cotisations en vue de la pension de personne au foyer.

Lorsque les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec auront atteint le stade de la "maturité" - c.-à-d. lorsque le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension sera égal au salaire industriel moyen ($20 800

et $22 800 respectivement, en 1984) - la pension de personne au foyer sera fondée sur la moitié du salaire moyen ($11 400 plutôt que $10 400). Le gouvernement fédéral a proposé que le MGAP atteigne d'ici 1987 le salaire industriel moyen. L'expression "maximum des gains annuels ouvrant droit à pension" (MGAP) n'étant pas familière à la plupart des lecteurs, nous la remplaçerons dorénavant par "salaire industriel moyen" (ou tout simplement "salaire moyen") et nous supposerons que les RPC/RRQ en sont déjà à ce stade de maturité.[9]

Bien qu'elle ne fasse pas partie de la proposition relative à une pension de personne au foyer, le Groupe de travail a présenté une autre recommandation qui s'avère importante et sur laquelle nous reviendrons plus loin. Le Groupe de travail appuie la proposition du Livre vert voulant que les crédits de pension des RPC/RRQ accumulés pendant la durée du mariage soient répartis également entre les conjoints lorsque le plus jeune des deux arrive à 65 ans ou lorsque l'un ou l'autre meurt; le Groupe de travail a aussi recommandé que le partage des crédits en cas de rupture du mariage se fasse automatiquement, plutôt que sur demande seulement comme c'est le cas en ce moment. Le gouvernement fédéral a aussi donné son appui à la proposition générale relative au partage des crédits et modifiera à cet effet le Régime de pensions du Canada dès qu'il aura reçu l'approbation des provinces.

Arguments en faveur d'une pension de personne au foyer

Les tenants de la mise en place d'une pension de personne au foyer par les RPC/RRQ prétendent qu'une telle réforme accorderait une pension de retraite aux personnes au foyer en leur nom propre et réduirait la dépendance financière de celles-ci par rapport à leur conjoint. La pension hausserait le revenu de retraite des personnes au foyer, notamment de celles qui ne reçoivent pour ainsi dire que la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti. La pension de personne au foyer conçue par le Groupe de travail accorderait des pensions subventionnées aux personnes au foyer qui sont des parents seuls - un groupe qui augmente rapidement, compte tenu du taux croissant de rupture du mariage et de mères célibataires -, des personnes qui occupent un emploi rémunéré mais qui gagnent moins de la moitié du salaire industriel moyen, ou des

personnes au foyer à plein temps dont le conjoint gagne moins que le salaire moyen.

En vertu des propositions du Groupe de travail, une veuve âgée (ou un veuf âgé) recevrait des prestations de survivant des RPC/RRQ égales à 30 pour cent de la pension de retraite du conjoint décédé, après le partage des crédits. Elle (ou il) recevrait aussi la moitié de la pension de retraite des RPC/RRQ du couple (qui comprend la pension de personne au foyer) grâce au partage des crédits. En tout et partout, le conjoint survivant âgé obtiendrait 65 pour cent des prestations de retraite des RPC/RRQ du couple (30 pour cent de la moitié, et une autre moitié).

Les tenants de l'approche mise de l'avant par le Groupe de travail la considèrent plus équitable que l'ensemble des mesures proposées dans le Livre vert du gouvernement fédéral, qui comprennent le partage des crédits et des prestations de survivant plus généreuses (60 pour cent de la pension de retraite du conjoint décédé, après le partage des crédits), mais non la pension de personne au foyer, ce qui accorderait à une veuve 80 pour cent des prestations des RPC/RRQ versées au couple avant le décès du conjoint (60 pour cent de la moitié, plus une autre moitié). Les prestations de survivant, comme les pensions de retraite, sont fondées sur les gains et sont par conséquent plus élevées lorsque le mari gagnait des revenus élevés. Pourtant, les personnes seules et les personnes divorcées qui contribuent aux RPC/RRQ (des femmes à faible revenu dans bien des cas) partagent le coût des prestations de survivant, même si elles n'y ont pas droit. L'approche mise de l'avant par le Groupe de travail préconise plutôt des prestations de survivant moins élevées et une pension de personne au foyer; celle-ci serait payée directement par les familles qui la recevraient.

L'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec de manière à protéger les personnes au foyer viserait principalement à reconnaître le travail qu'elles accomplissent. Comme l'affirme le Groupe de travail parlementaire: "les femmes qui s'occupent du foyer, qui prennent soin des enfants, de leur mari et d'autres parents, font un travail qui a une valeur économique réelle. Le travail des personnes au foyer a été trop longtemps méconnu. Ces personnes méritent des pensions de plein droit."[10]

Ceux qui préconisent la mise en place d'une pension pour les personnes au foyer affirment que ces personnes "font un travail réel qui existe aussi sur le marché du travail où il est accompli par des employé(e)s qui touchent un salaire et participent à un régime de pensions."[11] Des enquêtes ont révélé, disent-ils, que les personnes au foyer travaillent en moyenne 50 heures par semaine, soit 40 heures lorsque la famille n'a pas d'enfants et 61 heures lorsqu'on compte de quatre à six enfants. Non seulement les personnes au foyer ont-elles des heures de travail plus longues que celles des employés rémunérés, affirment-ils, mais elles sont aussi privées des avantages habituellement reliés à l'emploi comme des congés, des vacances et une pension - sans parler d'un salaire.

LES ARGUMENTS CONTRE LA PENSION DE PERSONNE AU FOYER - ET EN FAVEUR DE RÉGIMES DE PENSIONS DU CANADA ET DE RENTES DU QUÉBEC AMÉLIORÉS

Toute critique sérieuse d'une position devrait présenter une solution de rechange plus intéressante. En revoyant les principales critiques formulées à l'endroit de la pension de retraite, nous avons mis les propositions du Groupe de travail en contraste avec les réformes que nous proposons dans le domaine des pensions. Le Conseil national du bien-être social recommande de hausser de 50 pour cent la capacité de remplacement du revenu des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, de manière à remplacer 37,5 pour cent (plutôt que 25 pour cent comme c'est le cas présentement) des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen.

Qu'est-ce qu'une pension?

Les Canadiens utilisent le mot "pension" dans bien des cas, chacun correspondant à un élément distinct du système de revenu de retraite. Il faut définir clairement ces cas pour bien comprendre les principaux arguments contre la pension de personne au foyer proposée.

Le programme de Sécurité de la vieillesse, communément appelé "la pension de vieillesse", est à la base du système canadien de revenus de retraite. Il accorde des prestations de sécurité de revenu uniformes et universelles: toutes les personnes de 65 ans et plus reçoivent les mêmes prestations mensuelles (présentement de $266,28), quels que soient leurs autres revenus, leur état civil, leurs gains actuels ou antérieurs et leur expérience sur le marché du travail. Le programme a pour objet principal d'assurer un revenu minimum à tous les Canadiens âgés.

Un deuxième programme fédéral de sécurité de revenu, le Supplément de revenu garanti ($267,33 par mois), s'adresse aux personnes âgées à faible revenu. La SV et le SRG visent ensemble à fournir un revenu garanti aux personnes âgées du Canada. Les prestations offertes grâce aux deux programmes sont financées à même les recettes générales, dont la majeure partie provient de l'impôt sur le revenu.

La plupart des gens souhaitent disposer de plus qu'un revenu minimum à la vieillesse: ils veulent aussi remplacer une partie suffisante du revenu dont ils disposaient pendant leur vie active pour s'assurer après la retraite un niveau de vie raisonnable. Bien que leur conception et leurs prestations diffèrent, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ont tous deux pour but de remplacer une partie du revenu d'emploi, source de revenu principale de la plupart des Canadiens. Les RPC/RRQ et les régimes de retraite privés sont donc des pensions dans le vrai sens du mot - des mécanismes de remplacement du revenu d'emploi pour les travailleurs qui prennent leur retraite -, alors que "la pension de vieillesse" (Sécurité de la vieillesse) constitue un programme de sécurité de revenu plutôt qu'un régime de pension.

Les prestations de retraite des RPC/RRQ et les contributions aux régimes dépendent du revenu. L'employé dont les revenus moyens de carrière sont l'équivalent de la moitié du salaire moyen dans l'industrie obtiendra des RPC/RRQ une pension de retraite égale à la moitié des prestations maximales. L'employé qui gagne trois quarts du salaire moyen recevra une pension de retraite égale à trois quarts des prestations de retraite maximales des RPC/RRQ. Mais il existe un lien entre les prestations et le revenu jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen seulement; les employés ou les travailleurs autonomes dont les revenus de carrière sont moyens ou supérieurs recevront la même pension maximale des RPC/RRQ, ce qui signifie que les Régimes remplacent un pourcentage de revenu moins élevé à mesure que le revenu augmente.

La capacité de remplacement du revenu restreinte des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec - un quart du revenu jusqu'à concurrence du salaire moyen - est voulue. On compte sur les régimes de retraite privés et les régimes d'épargne-retraite pour combler la différence, bien que, comme on l'affirme dans notre Guide des pensions, ils n'y réussissent pas dans la majorité des cas.

Les contributions aux RPC/RRQ se rapportent aussi aux revenus. Un employé paye 1,8 pour cent de ses gains cotisables, ce qui signifie que ceux qui gagnent la moitié du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension versent $169 en 1984, ceux qui gagnent trois quarts du MGAP payent $272, et ceux qui gagnent le maximum des gains annuels cotisables ou plus payent la contribution maximale de $374.

Les RPC/RRQ ayant pour objet de remplacer les revenus d'emploi interrompus au moment de la retraite, ils ne tiennent pas compte d'autres formes de revenu en argent (comme des paiements de transfert gouvernementaux et des intérêts) et de revenus en espèce comme des services de bénévoles et d'auxiliaires familiales. Ces autres sources de revenu ne dépendent pas de la présence des bénéficiaires sur le marché du travail, ne cessent habituellement pas au moment de la retraite et n'ont donc pas à être remplacées par une pension.

Ceux qui s'objectent à la pension de personne au foyer affirment qu'il ne s'agit pas d'une pension dans le sens que prêtent à ce mot les RPC/RRQ et les régimes de retraite privés. Les services offerts par les personnes au foyer ont certes une valeur économique réelle, mais ils ne cessent normalement pas lorsque la personne au foyer atteint l'âge de 65 ans, comme cessent les gains du travailleur à la retraite. Il n'est pas logique de vouloir remplacer le revenu (c.-à-d. les services de la personne au foyer) que la famille continue de recevoir, et que la personne au foyer continue à fournir. La pension de personne au foyer ne règle pas la question fondamentale qui consiste à déterminer si les personnes au foyer devraient être rémunérées pour les services rendus (et dans l'affirmative, de quelle façon elles devraient l'être), et fait plutôt semblant qu'elles avaient des revenus avant l'âge de 65 ans.

En réalité, **la pension de personne au foyer n'est pas du tout une pension**, mais plutôt une prestation de sécurité de revenu supplémentaire à l'intention des personnes au foyer à plein temps qui ont peu ou n'ont pas de revenus. **La pension de personne au foyer est plus précisément une prestation de sécurité de revenu supplémentaire à l'intention des familles qui comptent une personne au foyer**, puisque les prestations des RPC/RRQ - y compris les pensions de personne au foyer - seraient réparties également entre les conjoints en vertu des propositions du Groupe de travail. Il faut alors se demander pourquoi on passerait par les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, plutôt que par un régime de sécurité de revenu comme la Sécurité de la vieillesse, pour offrir des paiements de transfert additionnels aux familles qui comprennent une personne au foyer. Il vaudrait mieux traiter directement de la question d'un salaire pour la personne au foyer, au lieu de parler d'une pension comme si ces personnes avaient été rémunérées.

Qui sont les personnes au foyer?

Le Groupe de travail parlementaire définit les personnes au foyer comme étant "ceux qui, pendant quelque année que ce soit, ont travaillé exclusivement ou principalement au foyer pour prendre soin d'un conjoint, d'un enfant de moins de 18 ans ou d'un parent invalide adulte et à charge vivant avec le ménage".[12] La valeur des services d'une personne au foyer à plein temps serait fixée à la moitié du salaire moyen, soit $11 400 en 1984. Les personnes au foyer qui occupent un poste rémunéré mais gagnent moins de la moitié du salaire moyen obtiendraient, en plus de leur revenu de retraite de base, un supplément de personne au foyer portant le revenu à la moitié du salaire moyen; les services fournis par ces personnes semblent donc avoir une moins grande valeur que ceux des personnes au foyer à plein temps. Cette façon de concevoir les services de la personne au foyer, qui est au coeur même de la pension de personne au foyer proposée, entraîne plusieurs difficultés.

La pension de personne au foyer ne fait aucune distinction entre les différents types de services fournis par les femmes qui travaillent au foyer. Le travail non rémunéré de la mère qui élève plusieurs enfants ou de la femme qui s'occupe d'un adulte gravement handicapé est certes plus difficile que celui de l'épouse qui tient la maison mais qui n'a pas d'enfants. Pourtant, si le revenu de son mari est assez élevé, cette maîtresse de maison sans enfants pourrait faire faire son travail par une ménagère et avoir quand même droit à la pleine pension de personne au foyer.

Si, comme le prétendent les tenants de la pension de personne au foyer, cette pension veut reconnaître la valeur économique du travail accompli par les personnes au foyer, pourquoi alors ne pas reconnaître aussi la valeur des services offerts par celles qui ne répondent **pas** à la définition adoptée par le Groupe de travail? La majorité des femmes mariées et des mères seules occupent un emploi rémunéré le jour et se chargent le soir et les fins de semaine des tâches du foyer. Pourtant, à moins de gagner moins que la moitié du salaire moyen - ce qui n'est pas le cas de la plupart d'entre elles - elles n'auraient pas droit à la pension de personne au foyer. Les maris et les enfants s'occupent aussi des tâches ménagères, mais ils ne seraient pas admissibles à la pension de personne au foyer proposée.

Même si on accepte l'argument voulant que les femmes qui occupent un emploi rémunéré ne consacrent aux tâches ménagères que la moitié du temps qu'y consacrent les femmes au foyer à plein temps - les familles des premières, dit-on, "achètent davantage de produits tout faits et d'appareils électro-ménagers et font davantage appel aux services des femmes de ménage" et obtiennent plus d'aide du mari et des enfants que les "vraies" femmes au foyer - il n'est pas logique de ne pas accorder de valeur aux services qu'elles rendent au foyer simplement parce qu'elles n'y travaillent pas à temps plein ou qu'elles ont le malheur de gagner plus que la moitié du salaire moyen.[13] Lorsqu'une femme se lève à 5 h 30 le matin, change et nourrit son bébé, prépare le déjeuner, habille l'enfant plus âgé, dépose le bébé chez la gardienne et l'autre enfant à la garderie, travaille de 8 h à 16 h pour $5,50 l'heure, reprend les enfants et retourne à la maison préparer le souper, accomplit certaines tâches domestiques et met les enfants au lit, comment lui expliquer que les services qu'elle rend au foyer ne méritent pas une pension, alors que ceux qui sont fournis par une personne au foyer à plein temps ou par une personne à faible revenu en méritent une. Les mères chefs de famille, qui remplissent seules les rôles de gagne-pain et de responsable du foyer, trouveront particulièrement insensée l'étrange définition de la personne au foyer adoptée par le Groupe de travail.[14]

Le Tableau A illustre les conséquences de la pension de personne au foyer proposée chez différents types d'unités familiales de trois niveaux de revenu différents - la moitié du salaire moyen (environ $11 400 en 1984), trois quarts du salaire moyen ($17 100) et le salaire industriel moyen ($22 800). Nous indiquons la valeur attribuée aux services de la personne au foyer et le montant de la pension qui lui serait accordée en fonction de ces gains estimatifs. Il en ressort une image bien étrange.

Les personnes seules n'auraient pas de pension de personne au foyer, parce qu'elles n'ont pas de personnes à charge et ne sont donc pas des personnes au foyer selon la définition du Groupe de travail - même si elles n'occupent pas un emploi rémunéré ou si elles gagnent moins que la moitié du salaire moyen. Les couples comptant un seul salarié et une personne au foyer à plein temps sont les grands gagnants; que le conjoint salarié gagne le salaire minimum ou qu'il

soit millionnaire, son conjoint recevra toujours la pension de personne au foyer maximale de $2 700, d'après la valeur de $11 400 attribuée aux services de la personne au foyer.

Tableau A

Pension de personne au foyer, selon le type de famille et les revenus

Gains avant la retraite	Valeur estimative des services de la personne au foyer	Pension de personne au foyer
½ salaire moyen ($11 400)		
1. personne seule	$ 0	$ 0
2. couple - deux salariés	11 400	2 700
3. couple - un salarié	11 400	2 700
¾ salaire moyen ($17 100)		
1. personne seule	$ 0	$ 0
2. couple - deux salariés	5 700	1 350
3. couple - un salarié	11 400	2 700
salaire moyen ($22 800)		
1. personne seule	$ 0	$ 0
2. couple - deux salariés (¼,¼)	0	0
3. couple - deux salariés (¼,¾)	5 700	1 350
4. couple - un salarié	11 400	2 700

Les couples comptant deux salariés ne sont pas tous traités de la même façon aux termes de la pension de personne au foyer proposée. Les couples à faible revenu dont chacun des conjoints gagne un quart du salaire moyen

recevraient la pension maximale parce que **chacun** aurait droit à un supplément afin que ses revenus cotisables atteignent la moitié du salaire moyen; le total de leurs suppléments est égal à la pension de personne au foyer maximale. Un des conjoints du couple dont les revenus combinés équivalent aux trois quarts du salaire moyen gagne un quart du salaire moyen, et recevrait donc un supplément de pension de personne au foyer de $1 350, et ses services au foyer auraient une "valeur" estimative de $5 700.

Lorsqu'on arrive au niveau du salaire moyen dans l'industrie, les répercussions de la proposition du Groupe de travail sont très inattendues. Si chacun des conjoints gagnait la moitié du salaire moyen, le couple n'obtiendrait aucune pension de personne au foyer. Mais si un des conjoints gagnait un quart, et l'autre trois quarts du salaire moyen, celui des deux qui gagnait le moins aurait droit à un supplément de pension de $1 350.

Qui bénéficiera de la pension? (Tableau B)

Le Tableau B pousse l'analyse un peu plus loin en indiquant les prestations de retraite des RPC/RRQ et la pension de personne au foyer accordées aux personnes seules et aux couples de différents niveaux de revenu. Nous comparons trois options: le système actuel (en supposant que les RPC/RRQ aient atteint le stade de la maturité et que le MGAP soit égal au salaire moyen dans l'industrie); la pension de personne au foyer proposée par le Groupe de travail; et la recommandation du Conseil national du bien-être social, c.-à-d. l'extension des RPC/RRQ de manière que la capacité actuelle de remplacer le revenu augmente d'une fois et demie (pour remplacer 37,5 plutôt que 25 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire moyen).

En vertu du système actuel, les prestations de retraite des RPC/RRQ sont reliées aux gains et sont identiques pour différents types d'unités familiales gagnant les mêmes revenus avant la retraite. Les retraités seuls, les couples à deux salariés et les couples à un seul salarié qui gagnent la moitié du salaire moyen au cours de leur carrière reçoivent la même pension de retraite de $2 700 des RPC/RRQ. Lorsque la moyenne des gains de carrière est égale aux trois quarts du salaire moyen, les prestations grimpent à $4 050; des gains de carrière moyens rapporteraient une pension de $5 400.

Tableau B

Pension de retraite des RPC/RRQ, selon le type de famille, les revenus et la réforme choisie

Gains avant la retraite	Système actuel[1]	Pension de personne au foyer[2]	Conseil[3]
½ salaire moyen ($11 400)			
1. personne seule	$2 700	$2 700	$4 050
2. couple - deux salariés	2 700	5 400	4 050
3. couple - un salarié	2 700	5 400	4 050
¾ salaire moyen ($17 100)			
1. personne seule	$4 050	$4 050	$6 075
2. couple - deux salariés	4 050	5 400	6 075
3. couple - un salarié	4 050	6 750	6 075
salaire moyen ($22 800)			
1. personne seule	$5 400	$5 400	$8 100
2. couple - deux salariés (½,½)	5 400	5 400	8 100
3. couple - deux salariés (¼,¾)	5 400	6 750	8 100
4. couple - un salarié	5 400	8 100	8 100

1. RPC/RRQ actuels, à maturité (MGAP = salaire industriel moyen)
2. Proposition du Groupe de travail
3. Proposition du Conseil national du bien-être social

Notre proposition aurait pour effet de hausser la pension de retraite des RPC/RRQ de 50 pour cent pour tous les particuliers et les familles de tous les niveaux de revenu. Lorsqu'ils gagnent la moitié du salaire moyen, les

personnes seules (qui courent un grand risque de pauvreté et qui se retrouvent en grands nombres au bas de l'échelle des revenus), les couples à salarié unique et les couples à deux salariés recevraient $4 050 au lieu de $2 700. Les unités familiales gagnant trois quarts du salaire moyen obtiendraient une pension de retraite de $6 075 des RPC/RRQ, comparativement à $4 050 aux termes du système actuel. Celles qui gagnent le salaire moyen recevraient $8 100 au lieu de $5 400. La relation entre les prestations et le revenu serait maintenue, mais les prestations de retraite des RPC/RRQ seraient beaucoup plus élevées et tous seraient sur un pied d'égalité. Les personnes au foyer à plein temps recevraient à 65 ans, en leur nom propre, la moitié des prestations de retraite accordées à la famille grâce aux RPC/RRQ.

Les retraités seuls ne seraient pas plus avancés aux termes de la proposition du Groupe de travail qu'en vertu du système actuel, parce qu'ils n'auraient pas droit à la pension de personne au foyer. (Cette catégorie comprend les personnes non mariées qui n'ont jamais eu de personnes à charge, et les veufs et veuves et les personnes divorcées de couples qui n'ont jamais eu droit à la pension de personne au foyer.) La plupart des couples du Tableau B obtiendraient en vertu de la pension de personne au foyer des prestations de retraite des RPC/RRQ plus élevées qu'en vertu du système actuel, selon, bien entendu, le niveau de leurs gains avant la retraite et selon que le couple compte un ou deux salariés. On tire trois conclusions de la pension de personne au foyer proposée:

- les personnes seules seraient défavorisées par rapport aux couples;
- les couples à un seul salarié se porteraient beaucoup mieux que les couples à deux salariés;
- la relation avec les gains entretenue par les RPC/RRQ serait tout à fait désorganisée

Passons maintenant à une analyse détaillée du Tableau B.

i) **personnes seules/couples** (Tableau B)

Aux termes de la pension de personne au foyer proposée, les personnes seules qui gagnaient la moitié du salaire moyen n'obtiendraient que la moitié de

la pension de retraite des RPC/RRQ accordée aux couples gagnant le même revenu qu'elles avant la retraite. Celles qui gagnaient trois quarts du salaire moyen recevraient 75 pour cent de la pension de retraite accordée aux couples à deux salariés et 60 pour cent seulement des prestations versées aux couples comptant un seul salarié.

La situation se complique lorsqu'on en vient à ceux qui gagnent le salaire moyen. Les retraités seuls recevraient le même montant que les familles à deux salariés gagnant chacun la moitié du salaire moyen; puisque ni l'un ni l'autre des conjoints n'aurait droit à la pension de personne au foyer, les prestations de retraite accordées au couple par les RPC/RRQ ne seraient pas plus élevées. Mais les couples à deux salariés dont un gagne un quart et l'autre trois quarts du salaire moyen obtiendraient une pension des RPC/RRQ de 25 pour cent plus élevée qu'en vertu du régime actuel, alors que les couples à un seul salarié recevraient 50 pour cent de plus. Et pourtant, ces quatres unités familiales avaient les mêmes revenus avant la retraite.

Le Groupe de travail proposait d'utiliser la pension de personne au foyer pour fournir un supplément de pension de retraite aux personnes au foyer gagnant moins de la moitié du salaire moyen; cette recommandation entraîne certaines difficultés. Que ferait-on dans le cas d'un couple à faible revenu dont les deux conjoints gagnent moins que la moitié du salaire moyen? En accordant un supplément à chacun des deux, on les considérerait comme des personnes au foyer, ce qui n'est pas conforme à la définition de "personne au foyer". Mais en ne désignant qu'un des deux comme personne au foyer (comme on le fait dans le cas de tous les autres couples admissibles à une pension de personne au foyer), le conjoint qui n'est pas la personne au foyer recevrait une plus petite pension des RPC/RRQ que celle qui serait accordée à la personne au foyer gagnant pourtant le même salaire. La première option favoriserait davantage les couples à faible revenu parce qu'elle leur accorderait des prestations totales de $5 400 (comme dans le cas des couples à un seul salarié gagnant le même revenu), par opposition à $4 050 si un seul des conjoints recevait le supplément de pension de personne au foyer. Le rapport du Groupe de travail n'aborde même pas la question; le Tableau B suppose que chacun des conjoints à faible revenu obtiendrait un supplément de pension de personne au foyer.

D'une manière ou de l'autre, la pension de personne au foyer est injuste à l'endroit des travailleurs seuls à faible revenu. Les personnes seules gagnant moins de la moitié du salaire moyen recevraient une plus petite pension des RPC/RRQ que les personnes au foyer ayant les mêmes revenus. (On pourrait corriger cette injustice en accordant aussi le supplément de pension de personne au foyer aux personnes seules à faible revenu, mais la "pension de personne au foyer" deviendrait alors un moyen d'assurer à tous une pension de retraite minimum égale à la moitié de la pension maximum des RPC/RRQ.) Les personnes seules n'accumulent pas de crédits de pension lorsqu'elles n'occupent pas un emploi rémunéré (par ex., si elles sont invalides ou en chômage); la personne au foyer qui n'occupe pas un emploi rémunéré obtiendrait pour sa part une pension de personne au foyer des RPC/RRQ.

ii) **couples à un/deux salarié(s)** (Tableau B)

La pension de personne au foyer privilégie les couples à un seul salarié par rapport aux familles dont les deux conjoints occupent un emploi rémunéré. (Comme on l'a déjà signalé, le couple dont les deux conjoints ont droit à un supplément de pension de personne au foyer fait exception à la règle.) Les couples à un seul salarié gagnant trois quarts du salaire moyen recevraient une pension des RPC/RRQ de 25 pour cent plus élevée que celle des couples à deux salariés gagnant les mêmes revenus moyens ($6 750 par opposition à $5 400).

Les répercussions de la pension de personne au foyer chez les couples à revenu moyen sont très inégales. Si chaque conjoint gagnait la moitié du salaire moyen, la pension de retraite combinée des RPC/RRQ ($5 400) resterait la même, puisque le couple n'aurait pas droit à une pension de personne au foyer. Mais si un conjoint gagnait un quart et l'autre trois quarts du salaire moyen, le couple recevrait un supplément de pension de personne au foyer, portant leurs prestations totales à $6 750 - 25 pour cent de plus que ne recevrait l'autre couple à deux salariés gagnant le même revenu. Ce sont les couples à un seul salarié qui bénéficieraient le plus du programme; leur pension de retraite des RPC/RRQ grimperait à $8 100 - 50 pour cent de plus que dans le cas de la personne seule et du premier couple à deux salariés, et 20 pour cent de plus que dans le cas du second couple à deux salariés gagnant les mêmes revenus.

Remplacement du revenu (Tableaux B et C)

Le Tableau B révèle aussi que la pension de personne au foyer déformerait le lien entre le revenu gagné avant la retraite et les prestations de retraite, soit un aspect intégral des RPC/RRQ. Par exemple:

- Les couples à un et à deux salarié(s) gagnant la moitié du salaire moyen ($11 400) recevraient des RPC/RRQ la même pension que les couples à deux salariés gagnant trois quarts du salaire moyen ($17 100) et les personnes seules et les couples à deux salariés (gagnant chacun $11 400) qui ont des revenus moyens ($22 800).

- Les personnes seules qui gagnaient trois quarts du salaire moyen recevraient une plus petite pension que les couples à un salarié gagnant la moitié seulement du salaire moyen (c.-à-d. que la personne seule qui gagnait 50 pour cent **de plus** que le couple obtiendrait des prestations de retraite de 33 pour cent **de moins**).

- Les couples à un seul salarié gagnant trois quarts du salaire moyen recevraient une plus grosse pension que les couples à deux salariés dont chacun gagnait la moitié du salaire moyen, mais une pension équivalente à celle des couples à deux salariés dont un gagnait un quart et l'autre trois quarts du salaire moyen.

Le Tableau C indique les ratios de remplacement, c.-à-d. les prestations de retraite des RPC/RRQ exprimées comme pourcentage des revenus bruts avant la retraite. En vertu du système actuel, les prestations des RPC/RRQ remplacent 25 pour cent des revenus de toutes les unités familiales de tous les niveaux de revenu indiqués au Tableau. L'extension des RPC/RRQ proposée par le Conseil national du bien-être social relèverait ce ratio à 36 pour cent pour tout le monde. Si on adoptait la pension de personne au foyer proposée, les ratios de remplacement du revenu varieraient entre 24 et 47 pour cent.

Tableau C

Pension de retraite des RPC/RRQ exprimée comme pourcentage des revenus avant la retraite, selon le type de famille, le revenu et la réforme choisie

Gains avant la retraite	Système actuel[1]	Pension de personne au foyer[2]	Conseil[3]
½ salaire moyen ($11 400)			
1. personne seule	24%	24%	36%
2. couple - deux salariés	24	39	36
3. couple - un salarié	24	47	36
½ salaire moyen ($17 100)			
1. personne seule	24%	24%	36%
2. couple - deux salariés	24	32	36
3. couple - un salarié	24	39	36
salaire moyen ($22 800)			
1. personne seule	24%	24%	36%
2. couple - deux salariés (½,½)	24	24	36
3. couple - deux salariés (¼,¾)	24	30	36
4. couple - un salarié	24	36	36

1. RPC/RRQ actuels, à maturité (MGAP = salaire industriel moyen)
2. Proposition du Groupe de travail
3. Proposition du Conseil national du bien-être social

Il se pourrait que les tenants de la pension de personne au foyer proposée rejettent cette analyse sous prétexte qu'elle examine des revenus réels et n'inclut pas les gains attribués à la personne au foyer. Ils pourraient

souhaiter, par exemple, qu'on ajoute les gains attribués à la personne au foyer ($11 400) au revenu des couples à un seul salarié gagnant le salaire moyen ($22 800), ce qui hausserait le revenu familial de 50 pour cent et le situerait à $34 200.

Dans le Tableau C, la colonne du milieu serait modifiée si on incluait le revenu supposé des personnes au foyer; la pension de personne au foyer aurait pour effet de fixer tous les ratios de remplacement à 24 pour cent, comme c'est le cas en vertu du système actuel - nous considérons ce taux inadéquat. Ainsi, même en acceptant la supposition du Groupe de travail selon laquelle le salaire attribué à la personne au foyer à plein temps devrait être de $11 400 et devrait être ajouté aux revenus réels - et la situation qui en découle, c.-à-d. que les services de personne au foyer fournis par une personne qui gagne plus de la moitié du salaire moyen n'ont pas de valeur supposée - la proposition du Groupe de travail n'améliorerait pas la capacité de remplacement de revenu des RPC/RRQ, alors que la réforme que nous proposons l'accroîtrait de 50 pour cent.

Les femmes sur le marché du travail rémunéré (Tableau D)

On pourrait aussi affirmer qu'en un certain sens, la proposition relative à la pension de personne au foyer arrive trop tard. L'époque où la femme occupait traditionnellement le rôle de personne au foyer est déjà révolue, et chaque année qui passe renforce cette situation.

La participation accrue des femmes sur le marché du travail rémunéré est un des grands phénomènes économiques et sociaux marquant l'époque actuelle. Au début des années 1950, il n'y avait qu'une femme de 15 ans et plus sur quatre dans la population active; trente ans plus tard, on en compte deux fois plus, soit une femme sur deux. En 1971, 53 pour cent des femmes de 20 à 64 ans occupaient un emploi rémunéré et contribuaient ainsi au Régime de pensions du Canada; en 1981, le pourcentage s'élevait à 63 pour cent (les pourcentages comparables chez les hommes sont de 97 et de 91 pour cent). D'ici l'an 2000, on prévoit que sept femmes de 20 à 64 ans sur dix pourraient occuper un emploi rémunéré, et bon nombre des autres entreront ou reviendront sur le marché du travail après une courte période au foyer. De plus, la participation de la jeune génération de femmes au marché du travail est plus forte; 78 pour cent des

femmes de 20 à 24 ans et 72 pour cent des femmes de 25 à 29 ans contribuent au RPC.

La majorité des femmes, y compris les mères seules et les femmes qui ont des enfants d'âge préscolaire, font partie de la population active. La plupart des épouses et des mères qui travaillent à l'extérieur occupent un emploi à temps plein. Le Tableau D présente les données les plus récentes sur la population active, c.-à-d. celles de mars 1984.[15]

Tableau D

Épouses et mères seules dans la population active, mars 1984

	Épouses (mari occupant un emploi rémunéré)		
	taux de participation	occupant un emploi à temps plein	occupant un emploi à temps partiel
avec enfants	59,8%	67,2%	32,8%
avec enfants d'âge préscolaire	54,8	66,1	33,9
moins de 3 ans	53,7	66,6	33,4
3 à 5 ans	56,4	65,4	34,6
avec enfants de 6 à 15 ans	65,0	68,3	31,7
sans enfants	63,6	77,7	22,3
	Mères seules		
avec enfants	60,9	81,4	18,6
avec enfants d'âge préscolaire	51,8	78,8	21,2
moins de 3 ans	45,6	73,7	26,3
3 à 5 ans	57,3	81,8	18,2
avec enfants de 6 à 15 ans	66,4	83,2	16,8

Six mères seules et épouses (dont le mari travaille) sur dix occupent un emploi rémunéré. Comme prévu, le taux de participation des femmes avec des enfants plus âgés dépasse celui des femmes dont les enfants sont d'âge préscolaire, ce qui porte à croire que bon nombre de femmes se joignent ou reviennent à la population active lorsque leurs enfants commencent à fréquenter la garderie ou l'école. (On constate aussi que chez les jeunes femmes, plusieurs continuent à travailler même lorsqu'elles ont des enfants.)

Huit mères seules sur dix qui occupent un emploi et sept épouses sur dix participant à la population active travaillent à plein temps. La plupart des épouses sans enfants occupent aussi un emploi rémunéré; le taux de participation est de 73 pour cent chez celles qui ont moins de 55 ans, et 80 pour cent d'entre elles travaillent à plein temps.

Le pension de personne au foyer ne serait pas limitée aux seules personnes au foyer à plein temps; elle s'ajouterait aussi à la pension de retraite régulière des RPC/RRQ des personnes au foyer à faible revenu, de manière que leur pension totale se fonde sur la moitié du salaire moyen. Il est certain que cette disposition apporterait les plus gros avantages aux femmes, puisqu'elles continuent de gagner beaucoup moins que les hommes. En effet, le Groupe de travail croit qu'un plus grand nombre de femmes à faible revenu (environ 1,7 million) que de personnes au foyer à plein temps (1,5 million) seraient admissibles à la pension de personne au foyer.[16] Ainsi, en dépit de la baisse probable du nombre de personnes au foyer à plein temps dans les années à venir, la pension de personne au foyer aiderait les femmes qui se joignent à la population active, mais qui travaillent à temps partiel seulement, ou à plein temps pour un salaire peu élevé.

Par ailleurs, six femmes de 20 à 64 ans sur dix qui contribuent au Régime de pensions du Canada gagnent **plus** de la moitié du salaire moyen et n'auraient ainsi pas droit à la pension de personne au foyer. De toute manière, ceux qui souhaitent réformer le système de pensions mais qui rejettent la pension de personne au foyer proposée par le Groupe de travail ne cherchent pas à priver les personnes au foyer de revenus de retraite plus adéquats: ils croient tout simplement qu'il existe une meilleure façon d'atteindre cet objectif.

Les parents seuls (Tableau E)

Le demi million de mères seules au Canada - six fois plus nombreuses que les pères seuls - ont besoin de meilleures pensions. Leurs revenus moyens étaient de $16 680 en 1981, soit moins de la moitié des revenus moyens de $34 261 des couples mariés avec enfants. La moitié des familles monoparentales dirigées par une femme vivent sous le seuil de pauvreté; bon nombre de ces mères seules sont des assistées sociales dont les revenus sont très faibles. Le pourcentage de mères seules occupant un emploi rémunéré dépasse celui des mères seules au foyer, mais elles sont peu nombreuses à contribuer à des régimes de retraite privés, et plusieurs d'entre elles gagnent des salaires faibles ou modestes.

Aux termes de la proposition du Groupe de travail, les parents seuls qui sont au foyer à plein temps (y compris les mères assistées sociales) ou qui gagnent moins que la moitié du salaire moyen obtiendraient une pension de personne au foyer pleinement subventionnée. Mais la pension de personne au foyer ne représente pas la seule façon de répondre aux besoins des parents seuls en matière de revenu de retraite. La série de réformes proposées par le Conseil - l'extension des RPC/RRQ au lieu d'une pension de personne au foyer, le partage des crédits, des prestations de survivant améliorées, une disposition d'exclusion volontaire de 25 pour cent, un Supplément de revenu garanti amélioré - auraient aussi pour effet de hausser les revenus de retraite des parents seuls.

Prenons par exemple le cas d'une femme qui se marie à 18 ans, qui demeure au foyer pendant 12 ans pour élever ses enfants, puis qui se divorce et occupe un emploi rémunéré jusqu'à l'âge de la retraite. Le Tableau E révèle que nos propositions fourniraient à cette mère seule une pension des RPC/RRQ beaucoup **plus élevée** que ce qu'elle obtiendrait grâce à la pension de personne au foyer proposée par le Groupe de travail.

Tableau E

Pension de retraite des RPC/RRQ, mères seules, selon le revenu et la réforme choisie

Gains avant la retraite	Système actuel	Pension de personne au foyer	Conseil
½ salaire moyen ($11,400)	$2 700	$3 038	$4 050
¾ salaire moyen ($17 100)	3 713	4 050	5 569
salaire moyen ($22 800)	4 725	5 063	7 088

La pension de personne au foyer semblerait exonérer les parents seuls au foyer à plein temps des contributions aux RPC/RRQ.[17] Mais les parents seuls ne sont pas tous pauvres. Une veuve à revenu très élevé qui demeure au foyer pour élever ses enfants recevrait une penson de personne au foyer pleinement subventionnée. Une veuve à faible revenu avec enfants qui ne peut se permettre de demeurer au foyer et qui gagne la moitié du salaire moyen recevrait la même pension des RPC/RRQ, mais devrait payer le plein montant de ses cotisations.

Cette injustice vexe encore plus lorsqu'on sait que la veuve à revenu élevé disposera de revenus de retraite confortables, provenant surtout du régime de retraite privé et de l'épargne-retraite du conjoint décédé, alors que les revenus de retraite de la veuve à faible revenu proviendront en grande partie de sources publiques (Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et RPC/RRQ). Pourquoi accorderait-on à un parent seul à l'aise qui est demeuré au foyer une pension publique pleinement subventionnée (la pension de personne au foyer), sans l'accorder aussi à une veuve à faible revenu qui a occupé un emploi rémunéré et qui a elle aussi élevé seule ses enfants?

Personnes au foyer mariées/divorcées ou veuves

La personne au foyer mariée dont les enfants quittent le foyer ou ont plus de 18 ans continuerait de recevoir la pension de personne au foyer sous prétexte qu'elle fournit à son mari les services de maîtresse de maison.

Pourtant, si le mari mourait ou si les conjoints se divorcaient, elle n'aurait plus droit à la pension de personne au foyer.

Personnes au foyer avec ménagère

La personne au foyer suffisamment à l'aise pour se procurer les services d'une ménagère aurait quand même droit à la pension de personne au foyer. Si elle était parent seul, elle n'aurait pas à contribuer à sa pension de personne au foyer, même si elle était riche.

La ménagère ou la domestique gagne probablement moins que la moitié du salaire moyen; elle recevrait donc des RPC/RRQ une pension de retraite plus petite que celle de son employeur à l'aise (à moins que la domestique réponde elle aussi à la définition de personne au foyer - c.à-d. qu'elle ait un mari ou des enfants). Pis encore, les cotisations versées aux RPC/RRQ par la ménagère aideraient à payer la pension de personne au foyer des parents seuls qui demeurent à plein temps au foyer - ce qui pourrait inclure son employeur si celle-ci était parent seul ayant à sa charge des enfants ou un parent invalide qui demeure avec la famille.

Conjoints survivants (Tableau F)

La pension de personne au foyer accorderait aux conjoints survivants de couples à un seul salarié des prestations de retraite des RPC/RRQ plus élevées que celles que recevraient les conjoints de couples à deux salariés gagnant les mêmes revenus avant la retraite. Par exemple, la veuve qui faisait partie d'un couple à un seul salarié recevrait une pension de retraite supérieure de 50 pour cent à celle qu'obtiendrait la veuve qui faisait partie d'un couple à deux salariés (gagnant chacun la moitié du salaire moyen) gagnant exactement le même revenu. La proposition du Groupe de travail perd de son attrait lorsqu'on sait que la majorité des couples comptent deux salariés, et que leur pourcentage augmentera dans les années à venir.[18]

Tableau F

Pension de retraite des RPC/RRQ, conjoints survivants, selon le type de famille, le revenu et la réforme choisie

Gains du couple avant la retraite	Système actuel[1]	Pension de personne au foyer[2]	Conseil[3]
½ salaire moyen ($11 400)			
1. couple - deux salariés	$2 758	$3 510	$3 240
2. couple - un salarié	1 620	3 510	3 240
¾ salaire moyen ($17 100)			
1. couple - deux salariés	$2 970	$3 510	$4 860
2. couple - un salarié	2 430	4 388	4 860
salaire moyen ($22 800)			
1. couple - deux salariés (½,½)	$4 320	$3 510	$6 480
2. couple - deux salariés (½,¾)	3 780	4 388	6 480
3. couple - un salarié	3 240	5 265	6 480

1. RPC/RRQ actuels, à maturité (MGAP = salaire industriel moyen)
2. Proposition du Groupe de travail
3. Proposition du Conseil national du bien-être social

Les réformes proposées par le Conseil national du bien-être social ont l'avantage de mettre sur un pied d'égalité les conjoints survivants de couples à un et à deux salarié(s); elles accorderaient aussi presque toujours des pensions des RPC/RRQ beaucoup **plus élevées** aux veuves - y compris à celles qui travaillent toute leur vie durant au foyer.

Le financement des pensions améliorées (Tableau G)

Le Tableau G compare les cotisations que devraient verser les personnes seules et les couples gagnant le salaire moyen en vertu du système actuel, de la pension de personne au foyer et des réformes du Conseil national du bien-être social. Il indique aussi les prestations de retraite fournies par les RPC/RRQ aux termes des trois formules de réforme.

Si les RPC/RRQ avaient déjà atteint le stade de maturité (c.-à-d. si le MGAP était égal au salaire industriel moyen), les personnes seules et les couples à un seul salarié gagnant le salaire moyen débourseraient $369 cette année, et recevraient une pension de retraite de $5 400 (en dollars de 1984); leurs employeurs verseraient en leur nom une somme équivalente. Il en coûterait un peu moins ($245) aux couples à deux salariés pour les mêmes prestations de retraite, les participants n'ayant pas de cotisations à payer sur les gains inférieurs à l'exemption de base de l'année ($2 300); chacun des deux conjoints bénéficie de cette disposition, alors qu'une seule personne en profite dans les autres types d'unités familiales.[19]

Le Groupe de travail a recommandé de hausser légèrement le taux de cotisation (de 3,6 à 3,9 pour cent; l'employeur et l'employé payeraient chacun la moitié de ce pourcentage) pour financer la pension de personne au foyer. Les personnes seules et les couples à deux salariés gagnant (chacun) la moitié du salaire moyen aideraient à financer la pension de personne au foyer, même s'ils n'y auraient pas droit. L'autre couple à deux salariés (un gagnant un quart et l'autre trois quarts du salaire moyen) recevrait un supplément de pension de personne au foyer, haussant sa pension de retraite de $5 400 à $6 750 (hausse de 25 pour cent); ses cotisations totales s'élèveraient à $466 ($289 pour la pension régulière du salarié principal, $66 pour la pension régulière du salarié secondaire, et $111 pour la pension de personne au foyer).

Tableau G

Contributions aux RPC/RRQ et prestations des Régimes, unités familiales gagnant le salaire moyen, selon la réforme choisie

	Système actuel		Pension de personne au foyer		Conseil	
	contribution	pension	contribution	pension	contribution	pension
personne seule	$369	$5 400	$400	$5 400	$533	$8 100
couple - deux salariés (½,½)	245	5 400	355	5 400	473	8 100
couple - deux salariés (¼,¾)	245	5 400	466	6 750	473	8 100
couple - un salarié	369	5 400	759	8 100	533	8 100

Les couples à un seul salarié gagnant le salaire moyen recevraient, grâce à la pension de personne au foyer, des prestations de retraite des RPC/RRQ de 50 pour cent plus élevées. Mais les cotisations qu'ils devraient payer doubleraient. Ils payeraient $400 pour la pension régulière des RPC/RRQ et $359 pour la pension de personne au foyer. Si le conjoint salarié contribue aussi à un régime de retraite privé, les frais supplémentaires pourraient être très lourds à supporter.

La comparaison entre la pension de personne au foyer proposée et les mesures mises de l'avant par le Conseil national du bien-être social est fort instructive. Les personnes seules et les couples à deux salariés (gagnant chacun la moitié du salaire moyen) devraient verser des cotisations plus élevées en vertu de notre approche, mais leurs prestations de retraite des RPC/RRQ seraient de 50 pour cent supérieures au montant qu'ils reçoivent présentement (et qu'ils recevraient aux termes de la proposition du Groupe de travail). Notre proposition ferait débourser quelques dollars de plus aux couples à deux salariés (un à un quart, l'autre aux trois quarts du salaire moyen) que la pension de personne au foyer, mais ils obtiendraient en retour une pension beaucoup plus élevée ($8 100 contre $6 750). Les couples à un seul salarié obtiendraient la même pension de retraite en vertu des propositions du Conseil et du Groupe de travail, mais notre proposition leur coûterait beaucoup moins cher ($533 contre $759).

La question de l'autonomie

Les tenants de la pension de personne au foyer prétendent que leur proposition accorderait une pension des RPC/RRQ aux personnes au foyer en leur nom propre, diminuant ainsi leur dépendance du conjoint. Cet argument ne tient pas compte du fait que la proposition relative au partage des crédits de pension des RPC/RRQ accumulés par les deux conjoints (lors d'un divorce ou du décès d'un des conjoints et lorsque le conjoint le moins âgé arrive à 65 ans) inclut une pension de personne au foyer - par ex., le conjoint qui n'est pas au foyer partagerait avec "elle" la pension de personne au foyer, de la même façon que la personne au foyer aurait sa part de la pension de retraite "du mari". D'aucuns pourraient même soutenir que le paiement de la contribution à la pension de personne au foyer par le conjoint qui n'est pas au foyer cache aussi un rapport de dépendance.

Le partage des crédits suppose que le mariage représente une association économique de partenaires égaux. Les prestations de retraite qui seraient accordées par les RPC/RRQ à une personne au foyer en vertu de notre proposition ne la rendent ni plus ni moins dépendante que ne le ferait la pension de personne au foyer. Par conséquent, avec ou sans la pension de personne au foyer, le partage des crédits assure le versement d'une pension en son nom propre à la personne au foyer, c.-à-d. qu'elle ne dépend pas de son conjoint pour son revenu de retraite.

Pour une réforme des pensions acceptable (Tableaux H à O)

On juge toute proposition de réforme des pensions à l'amélioration qu'elle apporte au revenu de retraite des Canadiens âgés. La série de tableaux suivante indique les revenus de retraite publics dont disposent les personnes seules, les parents seuls, les couples à un et à deux salarié(s) et les conjoints survivants. Nous nous servons de trois niveaux de revenu avant la retraite (la moitié, les trois quarts et le plein montant du salaire industriel moyen) et comparons trois voies de réforme - le système actuel de RPC/RRQ "à maturité" (c.-à-d. que le MGAP est égal au salaire industriel moyen), les propositions du Groupe de travail (parmi les plus importantes, la pension de personne au foyer), et la série de réformes mises de l'avant par le Conseil national du bien-être social (fondées sur une augmentation de 50 pour cent de la capacité de remplacement du revenu des RPC/RRQ).[20]

Les tableaux sont moins compliqués qu'on le croirait à première vue. Prenons, par exemple, le Tableau H qui se divise en trois colonnes. La première colonne se rapporte à un pensionné seul dont les gains moyens de carrière s'élèvent à la moitié du salaire moyen ($11 400 en 1984). En vertu de l'option A (le système actuel), cette personne recevrait $3 200 de la Sécurité de la vieillesse, $2 488 du Supplément de revenu garanti et une pension de retraite de $2 700 des RPC/RRQ. Le revenu total de sources publiques est de $8 408, soit $1 492 de moins que le seuil de faible revenu estimatif pour une personne habitant une ville de 500 000 résidents ou plus ($9 900 en 1984); il équivaut à 86 pour cent des revenus nets dont la personne disposait avant la retraite (c.-à-d. les gains moins les contributions aux RPC/RRQ, les primes d'assurance-chômage et l'impôt sur le revenu fédéral et provincial). L'option B révèle les montants que la personne recevrait si les propositions du Groupe de

Tableau H

Revenu de retraite public, personnes seules, selon le revenu et l'option choisie, 1984

Revenus de la personne avant la retraite

Revenu de retraite	½ salaire moyen ($11 400)			¾ salaire moyen ($17 100)			salaire moyen ($22 800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
SV	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220
SRG	2 488	1 888	2 413	1 813	1 213	1 401	1 138	538	388
RPC/RRQ	2 700	2 700	4 050	4 050	4 050	6 075	5 400	5 400	8 100
Total	8 048	7 808	9 683	9 083	8 483	10 696	9 758	9 158	11 708
Écart de pauvreté	-1 492	-2 092	- 217	- 817	-1 417	796	- 142	- 742	1 808
Ratio de remplacement	86%	80%	100%	66%	62%	78%	55%	52%	67%

Option

A. Système actuel

B. Groupe de travail (pension de personne au foyer)

C. Conseil national du bien-être social

travail étaient en vigueur, et l'option C illustre l'impact des propositions du Conseil national du bien-être social.

(i) pensionnés seuls (Tableau H)

Le Tableau H examine la situation des personnes seules qui ne seraient pas admissibles à une pension de personne au foyer. La proposition du Groupe de travail (colonne B) n'améliorerait pas leur revenu des RPC/RRQ. Leur Supplément de revenu garanti serait moins élevé qu'en vertu du système actuel (colonne A) parce que la hausse mensuelle de $102 proposée par le Groupe de travail s'adresserait aux personnes seules à faible revenu; aucun des pensionnés du Tableau H ne serait admissible à cette augmentation, les revenus provenant des RPC/RRQ étant trop élevés. Par ailleurs, la hausse mensuelle de $50 du SRG accordé aux personnes seules, annoncée dans le budget de février 1984, s'ajouterait au SRG régulier, et les pensionnés du Tableau H, colonne A, en bénéficieraient.

Les réformes proposées par le Conseil national du bien-être social (colonne C) hausseraient de 50 pour cent le revenu de retraite des RPC/RRQ. Les pensionnés seuls qui gagnaient la moitié du salaire moyen seraient à quelques centaines de dollars du seuil des faibles revenus; une hausse supplémentaire du SRG pourrait facilement les faire passer au-dessus du seuil. Le ratio de remplacement (c.-à-d. le revenu de retraite exprimé comme pourcentage de leurs revenus nets avant la retraite) chez les personnes seules qui gagnaient le salaire moyen ferait un bond considérable.

(ii) parents seuls (Tableau I)

Le Tableau I indique les répercussions chez les mères seules de la pension de personne au foyer proposée et des réformes préconisées par le Conseil national du bien-être social.[21] Dans notre exemple, nous supposons que la mère seule est une femme qui s'est mariée à 18 ans, est demeurée au foyer à élever ses enfants pendant 12 ans, c.-à-d. jusqu'à la rupture du mariage, et qui a occupé un emploi rémunéré par la suite jusqu'à l'âge de la retraite.

Les mères seules de tous les niveaux de revenu seraient plus mal en point que présentement si la formule du Groupe de travail était en vigueur.

Leur pension de personne au foyer hausserait leurs prestations de retraite des RPC/RRQ, mais ce revenu ne compenserait pas la perte de prestations du SRG. La réforme proposée par le Conseil national du bien-être social fournirait aux mères seules de notre exemple un revenu de retraite beaucoup plus élevé qu'en vertu du système actuel ou de la proposition du Groupe de travail.

(iii) couples à deux salariés (Tableau J)

La pension de personne au foyer (option B) hausserait le revenu de retraite des couples à deux salariés gagnant la moitié et les trois quarts du salaire moyen. Les couples dont un conjoint gagnait un quart et l'autre trois quarts du salaire moyen y gagneraient aussi, mais ceux dont les deux conjoints gagnaient chacun la moitié du salaire moyen obtiendraient le même montant que présentement.

Les propositions du Conseil (option C) amélioreraient le revenu de retraite de tous les couples à deux salariés à tous les niveaux de revenu. Les couples gagnant la moitié du salaire moyen recevraient un peu plus, il est vrai, de la formule d'une pension de personne au foyer, mais tous les autres profiteraient davantage de nos réformes.

(iv) couples à un salarié (Tableau K)

La pension de personne au foyer a tendance à privilégier les couples à un seul salarié, mais les propositions du Conseil national du bien-être social leur apporteraient à peu près le même revenu de retraite public. Les couples dont l'unique salarié gagne trois quarts du salaire moyen recevraient quelques centaines de dollars de plus en vertu des propositions du Groupe de travail.

(v) conjoints survivants (Tableaux L et M)

Le Tableau L indique le revenu de retraite public des conjoints survivants de couples à deux salariés. Nous supposons que le conjoint survivant est celui des deux qui gagnait le moins; le revenu provenant des RPC/RRQ inclut les prestations de survivant. Contrairement aux autres tableaux, les ratios de remplacement des Tableaux L et M présentent les prestations de retraite du conjoint survivant exprimées comme pourcentage du revenu de retraite du couple.

Tableau I

Revenu de retraite public, parents seuls, selon le revenu et l'option choisie, 1984

Revenu de retraite	½ salaire moyen ($11 400)			¾ salaire moyen ($17 100)			salaire moyen ($22 800)		
Revenus des parents seuls avant la retraite									
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
SV	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220
SRG	2 488	1 719	2 413	1 982	1 213	1 654	1 476	707	894
RPC/RRQ	2 700	3 038	4 050	3 713	4 050	5 569	4 725	5 063	7 088
Total	8 408	7 977	9 683	8 915	8 483	10 443	9 421	8 990	11 202
Écart de pauvreté	- 1 492	- 1 923	- 217	- 985	- 1 417	543	- 479	- 910	1 302
Ratio de remplacement	86%	82%	99%	65%	62%	76%	54%	51%	64%

Option

A. Système actuel

B. Groupe de travail (pension de personne au foyer)

C. Conseil national du bien-être social

Tableau J

Revenu de retraite public, couples à deux salariés, selon le revenu et l'option choisie, 1984

Revenus du couple avant la retraite

Revenu de retraite	½ salaire moyen (½,½) ($11 400)			¾ salaire moyen (½,½) ($17 100)			salaire moyen (½,½) ($22 800)			salaire moyen (½,¾) ($22 800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
SV	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440
SRG	3 644	2 294	2 969	2 969	2 294	1 957	2 294	2 294	944	2 294	1 619	944
RPC/RRQ	2 700	5 400	4 050	4 050	5 400	6 075	5 400	5 400	8 100	5 400	6 750	8 100
Total	12 784	14 134	13 459	13 459	14 134	14 472	14 134	14 134	15 484	14 134	14 809	15 484
Écart de pauvreté	- 279	1 071	396	396	1 071	1 409	1 071	1 071	2 421	1 071	1 746	2 421
Ratio de remplacement	116%	128%	122%	88%	93%	95%	73%	73%	80%	74%	77%	81%

Option

A. Système actuel

B. Groupe de travail (pension de personne au foyer)

C. Conseil national du bien-être social

Tableau K

Revenu de retraite public, couples à un salarié, selon le revenu et l'option choisie, 1984

Revenus du couple avant la retraite

Revenu de retraite	½ salaire moyen ($11 400)			½ salaire moyen ($17 100)			salaire moyen ($22 800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
SV	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440
SRG	3 644	2 294	2 969	2 969	1 619	1 957	2 294	944	944
RPC/RRQ	2 700	5 400	4 050	4 050	6 750	6 075	5 400	8 100	8 100
Total	12 784	14 134	13 459	13 459	14 809	14 472	14 134	15 484	15 484
Écart de pauvreté	- 279	1 071	396	396	1 746	1 409	1 071	2 421	2 421
Ratio de remplacement	118%	131%	125%	91%	100%	98%	75%	82%	82%

Option

A. Système actuel

B. Groupe de travail (pension de personne au foyer)

C. Conseil national du bien-être social

Tableau L

Revenu de retraite public, conjoints survivants, couples à deux salariés, selon le revenu et l'option choisie, 1984

Revenus du couple avant la retraite

Revenu de retraite	½ salaire moyen (½,½) ($11 400)			¾ salaire moyen (½,½) ($17 100)			salaire moyen (½,½) ($22 800)			salaire moyen (½,½) ($22 800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
SV	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220
SRG	2 160	1 483	2 818	2 353	1 483	2 008	1 678	1 483	1 198	1 948	1 045	1 198
RPC/RRQ	2 758	3 510	3 240	2 970	3 510	4 860	4 320	3 510	6 480	3 780	4 388	6 480
Total	8 138	8 213	9 279	8 543	8 213	10 088	9 218	8 213	10 898	8 948	8 653	10 898
Écart de pauvreté	-1 762	-1 687	- 622	-1 357	-1 687	188	- 682	-1 687	998	- 952	-1 247	998
Ratio de remplacement*	64%	58%	69%	63%	58%	70%	65%	58%	70%	63%	58%	70%

Option

A. Système actuel

B. Groupe de travail (pension de personne au foyer)

C. Conseil national du bien-être social

* Comme pourcentage du revenu de retraite du couple

Tableau M

Revenu de retraite public, conjoints survivants, couples à un salarié, selon le revenu et l'option choisie, 1984

Revenus du couple avant la retraite

Revenu de retraite	½ salaire moyen ($11 400)			¾ salaire moyen ($17 100)			salaire moyen ($22 800)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
SV	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220
SRG	3 028	1 483	2 818	2 623	1 045	2 008	2 218	606	1 198
RPC/RRQ	1 620	3 510	3 240	2 430	4 388	4 860	3 240	5 265	6 480
Total	7 868	8 213	9 279	8 273	8 653	10 088	8 678	9 091	10 898
Écart de pauvreté	-2 032	-1 687	- 622	-1 627	-1 247	188	-1 222	- 809	998
Ratio de remplacement	62%	58%	69%	61%	58%	70%	62%	59%	70%

Option

A. Système actuel

B. Groupe de travail (pension de personne au foyer)

C. Conseil national du bien-être social

Les propositions du Groupe de travail - pension de personne au foyer, partage des crédits et prestations de survivant égales à 30 pour cent de la pension de retraite des RPC/RRQ du conjoint décédé après le partage des crédits - laisseraient tous les conjoints survivants bien en deçà du seuil de la pauvreté. Par contre, les réformes de pension proposées par le Conseil national du bien-être social - extension des RPC/RRQ, partage des crédits et prestations de survivant égales à 60 pour cent de la pension de retraite du conjoint décédé, après le partage des crédits - amélioreraient sensiblement le revenu de retraite des veuves. Les conjoints survivants recevraient 70 pour cent du revenu de retraite que le couple aurait obtenu si le conjoint n'était pas décédé. Comme on l'a déjà signalé, dans le cas des conjoints survivants à faible revenu, il suffirait d'une augmentation relativement modeste du Supplément de revenu garanti accordé aux personnes seules pour qu'ils passent au-dessus du seuil de la pauvreté.

Le Tableau M révèle qu'en ce qui a trait aux veuves de couples à un seul salarié, nos réformes sont supérieures à celles du Groupe de travail. En comparant les Tableaux L et M, on constate que les propositions du Conseil mettent sur un pied d'égalité tous les conjoints survivants du même niveau de revenu, alors que la pension de personne au foyer profite plus à certaines personnes qu'à d'autres.

Par exemple, notre formule accorderait un revenu de retraite public total de $10 898 aux conjoints survivants de tous les couples gagnant le salaire moyen avant la retraite ($22 800). Le Groupe de travail, par contre, apporterait $9 091 au conjoint survivant d'un couple dont l'unique salarié gagnait le salaire moyen; $8 653 au survivant d'un couple à deux salariés (dont un conjoint gagnait un quart et l'autre trois quarts du salaire moyen); et $8 213 à la veuve d'un couple dont le salarié gagnait la moitié du salaire moyen.

(v) <u>conclusion</u> (Tableaux N et O)

Les Tableaux N et O résument les tableaux précédents. Le Tableau N indique le revenu de retraite total de sources publiques (Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec) des personnes seules, des parents seuls (qui ont passé un

quart de leur vie active au foyer à élever des enfants et qui, après un divorce, ont occupé un emploi rémunéré jusqu'à l'âge de la retraite) et des couples à un et à deux salarié(s). Le Tableau O fait de même pour les conjoints survivants.

Les propositions du Groupe de travail, axées sur la pension de personne au foyer, feraient des gagnants et des perdants. Les personnes seules et les parents seuls de notre exemple auraient des revenus de retraite plus faibles qu'en vertu du système actuel. La plupart des couples obtiendraient plus que présentement; toutefois, les couples à deux salariés où chaque conjoint gagnait la moitié du salaire moyen ne seraient pas plus avancés. Les couples à un seul salarié bénéficieraient de hausses de pension plus élevées que les couples à deux salariés; les couples à deux salariés gagnant la moitié du salaire moyen font exception à la règle: ils recevraient le même montant que les couples à un seul salarié gagnant le même revenu.

Tous bénéficieraient des réformes de pension proposées par le Conseil national du bien-être social. Les revenus de retraite de tout le monde connaîtraient une hausse marquée par rapport au système actuel. Les familles et les personnes seules gagnant les mêmes revenus avant la retraite obtiendraient la même pension de retraite des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, alors que la pension de personne au foyer briserait le lien entre les revenus et les pensions.

Les personnes seules et les parents seuls seraient beaucoup plus favorisés par nos propositions que par celles du Groupe de travail. La situation est moins claire dans le cas des couples, mais les réformes proposées et par le Groupe de travail et par le Conseil feraient passer les couples au-dessus du seuil de la pauvreté. Les couples gagnant la moitié du salaire moyen et les couples à un seul salarié à revenu moyen seraient plus favorisés par la pension de personne au foyer que par nos propositions. Les couples à un salarié à revenu moyen obtiendraient la même chose des deux formules. Les autres couples du Tableau N profiteraient davantage des réformes du Conseil.

Tableau N

Revenu de retraite public, selon le type de famille, le revenu et l'option choisie

Revenu avant la retraite	Revenu de retraite		
	Système actuel	Pension de personne au foyer	Conseil
½ salaire moyen ($11 400)			
1. personne seule	$ 8 048	$ 7 808	$ 9 683
2. parent seul	8 048	7 977	9 683
3. couple à deux salariés	12 784	14 134	13 459
4. couple à un salarié	12 784	14 134	13 459
¾ salaire moyen ($17 100)			
1. personne seule	$ 9 083	$ 8 483	$10 696
2. parent seul	8 915	8 483	10 443
3. couple à deux salariés	13 459	14 134	14 472
4. couple à un salarié	13 459	14 809	14 472
Salaire moyen ($22 800)			
1. personne seule	$ 9 758	$ 9 158	$11 708
2. parent seul	9 421	8 990	11 202
3. couple à deux salariés (½,½)	14 134	14 134	15 484
4. couple à deux salariés (¼,¾)	14 134	14 809	15 484
5. couple à un salarié	14 134	15 484	15 484

Seuils des faibles revenus (ville de 500 000 habitants et plus)

1. personne seule - $ 9 900
2. couple - $13 063

Tableau 0

Revenu de retraite public, conjoints survivants, selon le type de famille, le revenu et l'option choisie

Revenu avant la retraite	Revenu de retraite de la veuve		
	Système actuel	Pension de personne au foyer	Conseil
½ salaire moyen ($11 400)			
1. couple à un salarié	$ 7 868	$ 8 213	$ 9 279
2. couple à deux salariés	8 138	8 213	9 279
¾ salaire moyen ($17 100)			
1. couple à un salarié	$ 8 273	$ 8 653	$10 088
2. couple à deux salariés	8 543	8 213	10 088
Salaire moyen ($22 800)			
1. couple à un salarié	$ 8 678	$ 9 091	$10 898
2. couple à deux salariés (½,½)	9 218	8 213	10 898
3. couple à deux salariés (½,½)	8 948	8 653	10 898

Seuils des faibles revenus (ville de 500 000 habitants et plus)

$ 9 900

Le Tableau O examine la situation des veuves. Dans le cas des couples à deux salariés, nous supposons que le conjoint survivant est celui des deux qui gagnait le moins. Le conjoint survivant du couple à un seul salarié est la personne qui était au foyer.

Les veuves seraient mieux traitées par les réformes du Conseil que par la pension de personne au foyer du Groupe de travail. Notre approche met sur un pied d'égalité les conjoints survivants de couples à un et à deux salarié(s) dont les revenus avant la retraite étaient les mêmes. La pension de personne au foyer accorderait aux personnes au foyer leur vie durant de plus gros avantages qu'aux veuves occupant un emploi rémunéré.

CONCLUSION

La pension de personne au foyer améliorerait le revenu de retraite des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec des couples à un seul salarié, des parents seuls qui demeurent au foyer ou qui gagnent de faibles revenus, et des couples à deux salariés dont un ou les deux conjoint(s) gagne(nt) moins de la moitié du salaire moyen. Mais la pension de personne au foyer préconisée par le Groupe de travail parlementaire entraînerait certaines inégalités. Les pages qui précèdent ont soulevé ces injustices, dont:

- Les personnes seules et la plupart des couples à deux salariés contribueraient au financement de la pension de personne au foyer, mais n'y auraient pas droit à la retraite. Leur pension des RPC/RRQ, qui ne répond pas dans sa forme actuelle à leurs besoins de revenus de retraite, n'augmenterait pas.

- Les services de personne au foyer seraient évalués d'une façon arbitraire:

  - la valeur des services de la personne au foyer à plein temps serait fixée à la moitié du salaire moyen ($11 400) et la pension de personne au foyer serait fondée sur ce montant

  - la valeur des services fournis par une personne au foyer qui occupe un emploi rémunéré mais qui gagne moins que la moitié du salaire moyen serait égale à la différence entre ses gains réels et la moitié du salaire moyen (par ex., si elle gagnait $8 000, les services de personne au foyer "vaudraient" $3 400)

  - on n'accorderait aucune valeur aux services de personne au foyer fournis par les parents seuls et les épouses qui gagnaient la moitié du salaire moyen ($11 400) ou plus; ces personnes n'auraient pas droit à la pension de personne au foyer.

- Un pensionné seul gagnant moins de la moitié du salaire moyen recevrait des RPC/RRQ une pension plus petite que celle d'un conjoint ou d'un parent seul ayant le même revenu.

- Un pensionné seul dont le revenu avant la retraite était égal à la moitié du salaire moyen recevrait la moitié seulement de la pension de retraite accordée par les RPC/RRQ à un couple gagnant exactement le même revenu.

- Un pensionné seul qui gagnait le salaire moyen recevrait deux tiers de la pension de retraite accordée par les RPC/RRQ à un couple dont l'unique salarié gagnait le même revenu.

. Un couple à deux salariés gagnant chacun la moitié du salaire moyen recevrait une pension de retraite des RPC/RRQ inférieure de 25 pour cent à celle d'un couple gagnant les mêmes revenus combinés, mais dont un conjoint gagnait un quart et l'autre trois quarts du salaire moyen.

. Un couple à un seul salarié gagnant un revenu moyen recevrait des RPC/RRQ une pension de retraite de 50 pour cent plus élevée que celle d'un couple à deux salariés gagnant le même revenu (chaque conjoint gagnant la moitié du salaire moyen).

. Un couple à un seul salarié gagnant la moitié du salaire moyen recevrait la même pension des RPC/RRQ qu'un couple à deux salariés gagnant trois quarts du salaire moyen, qu'un pensionné seul et qu'un couple à deux salariés (chacun gagnant la moitié du salaire moyen) à revenus moyens.

. L'épouse d'un millionnaire sans revenus à elle pourrait engager une ménagère seule à temps plein; elle aurait quand même droit à une pension de personne au foyer, probablement plus élevée que la pension de retraite des RPC/RRQ accordée à la ménagère.

. Une veuve à l'aise travaillant au foyer à élever ses enfants recevrait une pension de personne au foyer pleinement subventionnée. Une veuve à faible revenu avec enfants, ne pouvant se permettre de demeurer au foyer et gagnant la moitié du salaire moyen, recevrait la même pension des RPC/RRQ, mais devrait payer le plein montant de ses cotisations. Les contributions de la veuve pauvre aux RPC/RRQ aideraient à financer la pension subventionnée de personne au foyer de la veuve riche.

. Une veuve d'un couple à deux salariés dont chaque conjoint gagnait la moitié du salaire moyen recevrait une pension de retraite inférieure de 50 pour cent à celle d'une veuve d'un couple où elle était conjoint au foyer à plein temps et qui avait exactement le même revenu avant la retraite.

. Les couples à un seul salarié gagnant des revenus moyens obtiendraient, grâce à la pension de personne au foyer, une pension de retraite de 50 pour cent plus élevée, mais leurs cotisations aux régimes de pensions grimperaient de 100 pour cent.

Le Conseil national du bien-être social recommande de hausser de 50 pour cent la capacité de remplacement du revenu des RPC/RRQ, de manière qu'ils remplacent 37,5 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire moyen, plutôt que 25 pour cent comme c'est le cas présentement. Notre série de réformes améliorerait les revenus de retraite de tous les Canadiens, y compris des personnes seules et des couples à deux salariés qui n'auraient pas droit à la pension de personne au foyer.

Les personnes au foyer obtiendraient des revenus de retraite beaucoup plus élevés qu'en vertu du système actuel. Elles recevraient en leur nom propre un chèque de pension mensuel des RPC/RRQ, du même montant que celui de leur mari. Qu'elles aient travaillé au foyer ou sur le marché du travail, les veuves tireraient de plus grands avantages de nos réformes que de la pension de personne au foyer ou des autres propositions du Groupe de travail parlementaire.

La façon la plus appropriée d'offrir de meilleures pensions aux personnes au foyer est d'offrir de meilleures pensions à tout le monde.

RENVOIS

1. Comité national d'action sur le statut de la femme. La réforme des pensions: la part que veulent les femmes (Toronto: 1983). Louise Dulude. Les femmes et la réforme des régimes de pensions (Ottawa: Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1981). Association nationale de la femme et du droit, le Conseil national des femmes du Canada, et le Y.M.C.A. of Metropolitan Toronto préconisent aussi l'adoption d'une pension de personne au foyer.

2. Comité consultatif du Régime de pensions du Canada. Les femmes au foyer et le Régime de pensions du Canada: rapport majoritaire (Ottawa: 1983).

3. Rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions (Ottawa: Chambre des communes, 1983).

4. Gouvernement du Canada. De meilleures pensions pour les Canadiens (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982).

5. Congrès du travail du Canada. Propositions du CTC visant la réforme des pensions (Ottawa: 1982). Comité de l'égalité des chances et du traitement réservé aux femmes, du Congrès du travail du Canada. Soumission au Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions (Ottawa: 1983). L'honorable Larry Grossman. Ontario Proposals for Pension Reform (Toronto: Treasurer of Ontario, 1984).

6. Social Planning Council of Metropolitan Toronto. Good Pensions for Canada (Toronto: juillet 1983). Organisation nationale anti-pauvreté. Pensions and the Poor (Ottawa: 1983). Social Planning Council of Winnipeg. Pension Reform for Canadians (Winnipeg: 1983).

7. Nous ne nous arrêtons pas ici à l'introduction graduelle de la pension de personne au foyer recommandée par le Groupe de travail. La pension s'appliquerait aux personnes qui ont atteint l'âge de 65 ans depuis 1966. On accorderait graduellement des prestations aux personnes qui ont pris leur retraite depuis 1966 en considérant chaque année depuis 1966 comme une année durant laquelle tout le monde (personnes au foyer ou non) avait des revenus d'au moins 1/3 du MGAP aux fins des RPC/RRQ. Ainsi tous les Canadiens qui ont atteint l'âge de 65 ans depuis 1976 recevraient au moins $129 par mois; ce montant baisserait graduellement à zéro pour ceux qui ont eu 65 ans en 1966 ou avant. Ce système disparaîtrait peu à peu à mesure que la pension de personne au foyer se rapproche du stade de la maturité.

8. Rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, p. 26.

9. Si les RPC/RRQ avaient atteint le stade de la maturité (c.-à-d. si le MGAP était égal au salaire industriel moyen), la pension de retraite maximale serait de $450 par mois en 1984. La pension maximale de personne au foyer, fondée sur des gains estimatifs de $11 400 (la moitié du salaire moyen), serait de $225 par mois.

10. Rapport, p. 26.

11. Les femmes au foyer et le Régime de pensions du Canada, p. 5.

12. Rapport, p. 26.

13. Les femmes au foyer et le Régime de pensions du Canada, p. 7.

14. Nous supposons le même exemple que dans la partie précédente - c.à-d. que la femme gagne plus que la moitié du salaire moyen et n'a donc pas droit à la pension de personne au foyer.

15. D'après des données de Statistique Canada, La population active, mars 1984 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984), Tableau 12A.

16. Cité par Louise Dulude dans une lettre au rédacteur en chef, "Pension reform stories seen as anti-housewife", Globe and Mail (Toronto: le 14 janvier 1984).

17. Le rapport du Groupe de travail n'est pas très précis à cet égard. A un endroit, on peut lire "Les subventions devraient être réduites progressivement en fonction du revenu familial". Un peu plus loin, le rapport affirme que "dans le cas des chefs de familles monoparentales (...) aucune cotisation supplémentaire ne serait exigible au titre de la pension de personne au foyer" (pages 26-27).

18. Selon les données statistiques les plus récentes (1981), les revenus de 4 029 000 couples canadiens provenaient d'un conjoint ou des deux. Chez 3 058 000 couples ou 76 pour cent du total, les deux conjoints rapportaient un revenu. Dans la plupart des cas, les revenus d'emploi sont la source de revenu principale, de sorte qu'on peut supposer que chez la majorité des couples, les deux conjoints occupent un emploi rémunéré. Le Tableau D corrobore cette conclusion, en utilisant des données différentes.

19. Aux termes des RPC/RRQ actuels, les contributions maximales d'un employé sont de $338,40 (1,8 pour cent de la différence entre le MGAP de $20 800 et l'EBA de $2 000). Si le MGAP était déjà égal au salaire industriel moyen, les cotisations maximales d'un travailleur seraient de $369,00 (1,8 pour cent de la différence entre $22 800 et $2 300).

20. Le système actuel suppose que les RPC/RRQ sont arrivés à maturité (le MGAP est égal au salaire industriel moyen) et que la hausse mensuelle proposée de $50 du SRG accordé aux personnes seules ($25 en juillet, et encore $25 en décembre) était en vigueur pendant toute l'année 1984. Voici les propositions du Groupe de travail se rapportant à ces tableaux: une pension de personne au foyer, le partage des crédits, des prestations de survivant de 30 pour cent, et un supplément spécial de $102 par mois pour les personnes âgées bénéficiant du SRG (le supplément plus les prestations actuelles de SRG seraient réduites de 100 pour cent du revenu autre que la SV). Voici les propositions du Conseil national du bien-être social:

l'extension des RPC/RRQ (de manière à remplacer 37,5 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen), le partage des crédits, des prestations de survivant de 60 pour cent et une hausse supplémentaire du SRG accordé aux personnes seules de $50 par mois (c.-à-d. $50 de plus que l'augmentation de $50 proposée dans le budget de février 1984).

21. Le Groupe de travail a aussi recommandé d'accorder au conjoint divorcé des prestations de survivant proportionnelles. Les prestations représenteraient 30 pour cent du revenu de retraite (après le partage des crédits) que le cotisant décédé aurait reçu si cette pension n'avait été calculée qu'en fonction des revenus touchés pendant les années du mariage. Si nous supposons que l'ex-conjoint de la mère seule est décédé, les prestations de survivant proportionnelles proposées hausseraient légèrement son revenu total, comme suit: de $7 977 à $8 137 dans le cas de la mère seule gagnant la moitié du salaire moyen; de $8 483 à $8 677 lorsqu'elle gagne trois quarts du salaire moyen; et de $8 990 à $9 150 lorsque ses revenus sont moyens. Ainsi, même si elle recevait des prestations de survivant proportionnelles, la mère seule serait encore plus mal en point qu'en vertu du système actuel, et recevrait beaucoup moins qu'en vertu des réformes du Conseil.

MEMBRES DU
CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Yvonne Raymond (présidente)
Montréal (Québec)

Mad. T. Ann Brennan
Bath (N.-B.)

M. Jean Brousseau
Duberger (Québec)

M. Richard Davidson
North Burnaby (C.-B.)

Mad. Camille Girard-McClure
Dolbeau (Québec)

Mad. Judy Jackson
Rexdale (Ont.)

Mad. Colleen Kawalilak
Calgary (Alb.)

Mad. Joyce Kert
Weston (Ont.)

M. Pierre Levasseur
Drummondville (Québec)

Mad. Joyce McLellan
Newport (Î.-P.-É.)

Mad. Maria Minna
Toronto (Ont.)

M. Robert Mondor
Montréal (Québec)

Mad. Evelyn Murialdo
Toronto (Ont.)

Mad. Gail Newall
Markham (Ont.)

Mad. Elizabeth Paulson
Wynyard (Sask.)

M. Gerry Rosenquist
Morrisburg (Ont.)

Mad. Penelope Rowe
Saint-Jean (T.-N.)

M. Tim Sale
Winnipeg (Man.)

M. Richard B. Splane
Vancouver (C.-B.)

M. T.D. Tramble
Monastery (N.-É.)

* * * * * * * * * * * * * * * * *

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment la sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, la réforme des pensions, les personnes âgées, l'impôt, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, les femmes et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judiciaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu et le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A OK9